

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
INSTITUTO UNIVERSITARIO ORTEGA Y GASSSET

CRISIS Y TRANSFORMACION DE LAS RELACIONES POLITICAS EN URUGUAY

**- UN ANALISIS DEL COMPORTAMIENTO DE LOS ACTORES
EN LOS PROCESOS DE CAMBIO DE REGIMEN POLITICO -**

TESIS DOCTORAL

ISMAEL CRESPO MARTINEZ

Madrid, 1994

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
INSTITUTO UNIVERSITARIO ORTEGA Y GASSET**

CRISIS Y TRANSFORMACION DE LAS RELACIONES POLITICAS EN URUGUAY

**- UN ANALISIS DEL COMPORTAMIENTO DE LOS ACTORES
EN LOS PROCESOS DE CAMBIO DE REGIMEN POLITICO -**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
DOCTOR EN CIENCIA POLITICA.
PRESENTA: ISMAEL CRESPO MARTINEZ.**

**DIRECTOR: DR. MANUEL ALCANTARA SAEZ.
INSTITUTO UNIVERSITARIO ORTEGA Y GASSET.
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID.**

MADRID, ABRIL DE 1994.

*A María e Ismael, mis padres; a Toñi,
por haber aguantado hasta el final.*

*Un error cometido con frecuencia en los análisis
político-históricos consiste en la incapacidad de encontrar la
relación correcta entre lo orgánico y lo ocasional: uno
termina proponiendo como operativas causas que son
realmente indirectas o aseverando que las causas directas
son las únicas que cuentan.*

Antonio Gramsci.

SUMARIO

PREAMBULO	VIII
-----------------	------

PRIMERA PARTE

LA CENTRALIDAD DE LOS ACTORES PARTIDISTAS EN LA ESTABILIDAD, CRISIS Y TRANSFORMACION DE LAS RELACIONES POLITICAS -EL CASO URUGUAYO-

<u>CAPITULO PRIMERO: LOS PROCESOS DE CAMBIO DE REGIMEN POLITICO</u>	2
1.- EL PROGRESO DE LA DEMOCRACIA	3
A.- SOBRE EL CONCEPTO DE DEMOCRACIA	
B.- PARTICIPACION Y OPOSICION	
2.- LOS PROCESOS DE CAMBIO DE REGIMEN POLITICO	7
A.- UN ENFOQUE SOBRE EL CAMBIO POLITICO EN URUGUAY	
B.- EL COMPORTAMIENTO ESTRATEGICO DE LOS ACTORES POLITICOS	
C.- HIPOTESIS PARA INTERPRETAR EL CAMBIO POLITICO EN URUGUAY	
<u>CAPITULO SEGUNDO: LA CENTRALIDAD POLITICA DE LOS ACTORES PARTIDISTAS</u>	18
1.- LA ESTABILIDAD DE LA DEMOCRACIA EN URUGUAY	19
2.- LA CENTRALIDAD POLITICA DE LOS ACTORES PARTIDISTAS EN URUGUAY	23
A.- EL SISTEMA DE PARTIDOS POLITICOS: RAICES Y PERMANENCIAS	
B.- EL SISTEMA DE PARTIDOS POLITICOS: PERMANENCIAS Y CAMBIOS	
3.- GENEALOGIA DE LOS PARTIDOS POLITICOS URUGUAYOS (1971-1989)	31
<u>NOTAS FINALES</u>	35

SEGUNDA PARTE

LA QUIEBRA INSTITUCIONAL -DE LA EROSION DEL COMPROMISO A LA CRISIS EN EL SISTEMA POLITICO-

<u>CAPITULO PRIMERO: EL ESTUDIO DE LAS QUIEBRAS INSTITUCIONALES EN AMERICA LATINA</u>	53
1.- DEL SIGNIFICADO DE LAS QUIEBRAS INSTITUCIONALES	54
2.- LA ESTABILIDAD DEMOCRATICA: SUS FACTORES EXPLICATIVOS	55
3.- EL MARCO CONCEPTUAL PARA EL ESTUDIO DE LA QUIEBRA INSTITUCIONAL	58
4.- EL COMPORTAMIENTO DE LOS ACTORES: COMPETENCIA Y OPOSICION	60
5.- LAS CARACTERISTICAS POLITICO-INSTITUCIONALES DE LAS FUERZAS ARMADAS	65
6.- LA QUIEBRA INSTITUCIONAL Y EL MODELO POLITICO ALTERNATIVO	67
<u>CAPITULO SEGUNDO: LA POLARIZACION DEL SISTEMA DE PARTIDOS POLITICOS</u>	71
1.- EL PROCESO DE EROSION DEL SISTEMA POLITICO DEMOCRATICO	72
A.- LA AGONIA DEL PAIS MODELO	
B.- LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y EL IMPULSO CONSERVADOR	

2.- LA POLARIZACION DEL SISTEMA PARTIDISTA: ELECCIONES NACIONALES DE 1971	85
A.- EL ESCENARIO ELECTORAL Y LAS OPCIONES POLITICAS	
B.- UNA APROXIMACION A LOS RESULTADOS ELECTORALES	
C.- LA TRANSFORMACION DEL SISTEMA DE PARTIDOS POLITICOS	
<u>CAPITULO TERCERO: UNA APERTURA POLITICA INESPERADA</u>	103
1.- EN BUSCA DE LA LEGITIMIDAD	104
2.- EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL	106
A.- A LOS VENCEDORES NO SE LES PONEN CONDICIONES	
B.- CARACTERISTICAS DEL TEXTO CONSTITUCIONAL	
3.- LA CELEBRACION DEL PLEBISCITO (30-XI-1980)	110
A.- ESTRATEGIAS POLITICAS Y CAMPAÑA ELECTORAL	
B.- EL RESULTADO ELECTORAL	
4.- LA DERROTA DEL PROYECTO MILITAR -ANALISIS DE LA VOTACION-	115
5.- LA CRISIS DE LEGITIMIDAD DEL REGIMEN AUTORITARIO	118
A.- ACEPTACION DEL RESULTADO COMO VIA PARA LA APERTURA POLITICA	
B.- A MODO DE CONCLUSION: EL RECURSO A LA LEGITIMIDAD	
<u>CAPITULO CUARTO: CONCLUSIONES: LA QUIEBRA INSTITUCIONAL EN URUGUAY</u>	124
1.- LA PERSPECTIVA DEL ANALISIS	125
2.- LOS HECHOS POLITICOS. FEBRERO AMARGO	127
3.- LA QUIEBRA INSTITUCIONAL: NIVELES EXPLICATIVOS	132
A.- LOS FACTORES DE EROSION DEL COMPROMISO DEMOCRATICO	
B.- LOS FACTORES DE CRISIS EN EL SISTEMA POLITICO	
C.- LA INTERVENCION DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LA ARENA POLITICA	
<u>NOTAS FINALES</u>	154

TERCERA PARTE

EL PROCESO DE TRANSICION POLITICA -DE LA CRISIS DEL GOBIERNO AUTORITARIO A LA RESTAUROACION DE LA DEMOCRACIA-

<u>CAPITULO PRIMERO: EL ESTUDIO DE LAS TRANSICIONES POLITICAS EN AMERICA LATINA</u>	193
1.- DEL SIGNIFICADO DE LAS TRANSICIONES POLITICAS	194
A.- SOBRE EL CONCEPTO DE TRANSICION POLITICA	
B.- LAS DINAMICAS DE LOS PROCESOS DE TRANSICION	
C.- EL COMPORTAMIENTO DE LOS ACTORES ANTE UN PROCESO INCIERTO	
2.- LOS MODELOS DE LA TRANSICION POLITICA	197
A.- LA CRISIS DE LOS GOBIERNOS AUTORITARIOS	
B.- LOS CAMINOS HACIA LA DEMOCRACIA	
3.- EL POSICIONAMIENTO ESTRATEGICO DE LOS ACTORES	202
4.- LOS PROCESOS DE TRANSICION Y LA META DEMOCRATICA	204

<u>CAPITULO SEGUNDO: LA RECONSTRUCCION DEL SISTEMA DE PARTIDOS POLITICOS</u>	211
1.- LAS ELECCIONES "INTERNAS" DEL 28-XI-1982	212
A.- EL ESTATUTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS	
B.- LA ELECCION DE LAS CONVENCIONES PARTIDISTAS	
C.- LOS PARTIDOS POLITICOS Y SUS CANDIDATURAS	
2.- LOS RESULTADOS ELECTORALES	216
3.- FINAL DEL "PROCESO" Y PACTO DE TRANSICION	223
A.- LAS PERSPECTIVAS DE LOS ACTORES POLITICOS	
B.- REHABILITACION DEL FRENTE AMPLIO Y ACUERDO DEL CLUB NAVAL	
4.- NEGOCIACION, CONSENSO Y PACTO	228
<u>CAPITULO TERCERO: EL TRIUNFO DEL CENTRO EN LA RESTAURACION INSTITUCIONAL</u>	238
1.- LOS PARTIDOS POLITICOS Y SUS ESTRATEGIAS ELECTORALES	239
A.- DEL PACTO DE RESTAURACION AL ACTO ELECTORAL	
B.- LAS OPCIONES POLITICAS: CANDIDATURAS Y PERFIL IDEOLOGICO	
C.- IMAGEN ELECTORAL DE LOS PARTIDOS POLITICOS TRADICIONALES	
2.- ANALISIS DE LOS RESULTADOS ELECTORALES (25-XI-1984)	250
A.- LA PARTICIPACION POPULAR	
B.- EL RESULTADO ELECTORAL NACIONAL A NIVEL DE LEMAS	
C.- LA DISTRIBUCION INTRAPARTIDISTA DE LA VOTACION	
3.- EL TRIUNFO DEL CENTRO EN LA RESTAURACION INSTITUCIONAL	265
<u>CAPITULO CUARTO: CONCLUSIONES: LA TRANSICION POLITICA EN URUGUAY</u>	274
1.- LA TRANSICION POLITICA EN URUGUAY: PROCESO Y DINAMICAS	275
2.- LA CRISIS DEL GOBIERNO AUTORITARIO	278
3.- LA RUTA HACIA LA DEMOCRACIA	283
4.- EL COMPORTAMIENTO ESTRATEGICO DE LOS ACTORES	285
<u>NOTAS FINALES</u>	290

CUARTA PARTE

REFLEXIONES FINALES EN TORNO A LOS PROCESOS DE CAMBIO DE REGIMEN POLITICO -EL CASO URUGUAYO-

<u>CAPITULO PRIMERO: LOS PROCESOS DE CAMBIO DE REGIMEN POLITICO: DIMENSIONES COMPARADAS</u>	327
<u>CAPITULO SEGUNDO: LOS PROCESOS DE CAMBIO DE REGIMEN POLITICO: PAUTAS EXPLICATIVAS</u>	337
<u>NOTAS FINALES</u>	351
BIBLIOGRAFIA CITADA	356

PREAMBULO

I.- La tesis doctoral que el lector tiene entre sus manos no es el resultado aislado de un trabajo de investigación individualista, sino que debe ser enmarcada dentro de la corriente de estudios que, desde la disciplina de la Ciencia Política, tienen como objeto de análisis los procesos de cambio de régimen político en América Latina. Tampoco la investigación desarrollada es el fruto de una coyuntura nacional específica, a la sombra de los recursos generados por los acontecimientos del '92, sino que representa una de las primeras manifestaciones tangibles del *Programa de Doctorado de América Latina Contemporánea*, que, coordinado por el Dr. Carlos Malamud Rikles, ha venido realizándose en el ámbito académico del Instituto Universitario Ortega y Gasset. En último término, la óptica de análisis utilizada tampoco está desvinculada de aquéllas desarrolladas en sus investigaciones por un grupo de estudiantes que, enfocando su atención sobre la esfera político-institucional en distintos países de América Latina, hemos elaborado una parte sustancial de nuestro trabajo bajo la dirección del Dr. Manuel Alcántara Sáez.

Una vez manifestadas estas precisiones iniciales sobre el marco de realización de esta tesis doctoral, me gustaría poner al servicio del lector las siguientes páginas como una guía de algunas de las cuestiones en torno al objeto, a la finalidad y a la estructura de la presente investigación.

En lo que respecta al objeto y al contenido del trabajo elaborado, el estudio se ha centrado en el análisis de *los procesos de cambio de régimen político en Uruguay* desde una óptica secuencial de las crisis y transformaciones operadas en las relaciones políticas -enfoque especificado en el numeral 2 del Capítulo I.1. A partir de un estudio introductorio sobre las condiciones para el progreso y la estabilidad de la democracia uruguaya, la tesis ha abarcado en sus dos partes centrales los procesos de quiebra institucional y de transición política desde dos perspectivas complementarias. Por un lado, los dos capítulos intermedios, de cada una de estas partes centrales, se han articulado en torno al análisis del comportamiento de los actores políticamente significativos en el marco de las coyunturas críticas, aquí asociadas a las convocatorias electorales -en especial, a aquéllas celebradas durante el período de 1971-1984. Por otro lado, en el capítulo final de cada una de estas partes centrales se ha elaborado, desde una recuperación de la autonomía explicativa de la esfera política, un análisis factorial

de las principales dimensiones y/o rutas explicativas de los procesos de cambio de régimen político en el caso empírico de Uruguay.

En referencia a las finalidades perseguidas durante la realización de esta tesis doctoral, aquí me interesa destacar las dos que considero fundamentales. Por un lado, el estudio de un caso empírico de cambio de régimen político mediante la combinación de niveles explicativos de orden estructural, principalmente en el ámbito del subsistema partidista, con hechos políticos de naturaleza ocasional, en especial la acción estratégica de los actores políticos. Por otro lado, la presentación secuencial de los diversos argumentos elaborados en torno a los procesos de quiebra institucional y de transición política, de manera tal que las conclusiones expuestas manifestaran una suficiente capacidad explicativa, que no interpretativa, de ambos procesos de cambio político. El alcanzar las dos finalidades anteriores me lleva a considerar la tesis doctoral elaborada como un trabajo único, en el caso de España, y como una de las escasas aportaciones sistemáticas realizadas, a nivel internacional, sobre el cambio de régimen político en Uruguay.

Antes de presentar al lector la estructura de la investigación, deseo exponer algunas de las cuestiones que han quedado *pendientes* en el desarrollo de la misma. En el orden del estudio secuencial, esta tesis doctoral debería haber analizado, de acuerdo al esquema adoptado, el proceso de consolidación democrática, el cual se identifica con el período que se acota entre la realización de las elecciones nacionales de 1984 y las próximas elecciones de noviembre del año en curso. Limitaciones temporales, por un lado, y de extensión de la investigación, por otro, no han permitido incluir en la presente disertación el estudio sobre la consolidación democrática. En todo caso, el marco de análisis preliminar para la realización de este estudio ha sido ya elaborado, y aparecerá en el próximo número de la *Revista Internacional de Sociología*. Otra de las cuestiones pendientes se refiere a la utilización de un marco de análisis comparado. En la elaboración de esta tesis se ha privilegiado el recurso a la comparación temporal en el caso empírico analizado, por encima de la búsqueda de semejanzas y/o diferencias con las mismas dinámicas en otros países; si bien, este déficit se ha paliado, en buena medida, a través de los enfoques contenidos en los capítulos iniciales de cada una de las partes centrales de la investigación. En todo caso, sería necesario, en una revisión futura del proceso de transición política, incorporar algunas de las perspectivas comparadas que

resulten de los trabajos en curso que, sobre la temática, estoy realizando en colaboración con la Dr. Antonia Martínez Rodríguez. Por último, a pesar de que algunos de los argumentos expuestos han surgido de las conversaciones mantenidas con miembros de la élite parlamentaria uruguaya, el estudio no ha podido incorporar una investigación sistemática sobre las mismas, debido a los restrictivos criterios burocráticos para haber prolongado mis estancias en el país. Espero solucionar esta carencia a través de mi incorporación a la investigación que sobre élites parlamentarias en América Latina se desarrollará próximamente, bajo la dirección del Dr. Manuel Alcántara Sáez, en el seno del Area de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Salamanca.

En referencia a la estructura formal de la investigación, ésta se ha articulado en torno a una docena de capítulos agrupados en cuatro partes. Los dos capítulos iniciales, correspondientes a la primera de estas partes, se han elaborado como un punto de partida para el estudio de los procesos de cambio de régimen político y para el análisis de las condiciones para el progreso y la estabilidad de la democracia uruguaya, respectivamente. Mientras, la estructura de las dos partes centrales de esta tesis, dividida cada una de ellas en cuatro capítulos, ha sido construida de manera similar tanto para el caso del proceso de quiebra institucional como para el de transición política. Los capítulos iniciales han presentado, de manera reductiva, los principales enfoques teóricos sobre las dinámicas y/o rutas de estos procesos para los casos de América Latina, mientras que en los capítulos finales se ha procedido a la búsqueda de los niveles explicativos de ambos procesos de cambio de régimen político. Por su parte, los capítulos intermedios han condensado la óptica secuencial del estudio, a través de un análisis del comportamiento estratégico de los actores desde la erosión del sistema de compromisos hasta la restauración del régimen democrático. Por último, la cuarta parte de esta tesis doctoral se ha articulado como una reflexión en torno al análisis realizado durante los capítulos precedentes.

Desde la perspectiva de su estructura interna, la lectura de la presente investigación puede ser realizada de tres diferentes maneras. Por un lado, los capítulos iniciales de las tres primeras partes se han presentado como una rearticulación de las principales dimensiones en el estudio de los cambios de régimen político en América Latina, desde la óptica de la recuperación de la autonomía explicativa de la esfera política. Por otro lado, el capítulo segundo de la primera

parte y los intermedios de las dos partes centrales se han elaborado desde un enfoque secuencial: la estabilidad, crisis y transformación de las relaciones políticas en el caso uruguayo. Por último, en los capítulos finales de las dos partes centrales, y, en menor medida, en las reflexiones de los capítulos contenidos en la cuarta parte, se ha privilegiado un análisis de los niveles explicativos de los procesos de quiebra institucional y de transición política en Uruguay.

II.- La presente tesis doctoral es el resultado de los últimos cuatro años de dedicación al estudio de la política uruguaya. Mi interés por la misma surgió durante el último curso de la licenciatura en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid. Este interés de naturaleza impresionista adquirió una forma más ordenada durante los años en que cursé el *Programa de Doctorado de América Latina Contemporánea* del Instituto Universitario Ortega y Gasset. La excelencia académica de los profesores que participaron en el Programa acrecentó mi dedicación, ya de forma exclusiva, a la preparación de un proyecto de investigación inicial en torno al estudio de la centralidad de los partidos en el sistema político uruguayo. La oportunidad para desarrollar este trabajo me fue proporcionada por el *Programa para la Formación de Investigadores en Política Latinoamericana* patrocinado por la Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos (AIETI). Esta entidad me facilitó la primera cobertura financiera de mis investigaciones, así como la posibilidad de realizar, durante el verano austral de 1990, mi primera estancia en el Centro Latinoamericano de Economía Humana de Montevideo, institución que visité en los años posteriores, y que siempre me proporcionó los medios materiales y académicos necesarios para el desarrollo de mis investigaciones.

El impulso definitivo para la concreción de lo que más tarde sería el esqueleto de esta tesis se articuló en torno al Proyecto de Investigación: *Un análisis comparativo sobre los procesos de reforma política en Uruguay y Brasil*, dirigido por el Dr. José Ramón Montero de la Universidad Autónoma de Madrid. La incorporación a esta investigación me permitió obtener, en la convocatoria de 1991, una beca de formación de postgrado del *Programa Nacional de Formación de Personal Investigador*. Durante el primer año de disfrute de esta beca redacté,

junto a Manuel Alcántara, un estudio que más tarde sería publicado bajo el título de *Partidos políticos y procesos electorales en Uruguay, 1971-1990* (ed. CEDEAL, Madrid, 1992).

A partir de esta publicación mi interés se centró, ya de forma plena, en el análisis de los procesos de cambio de régimen político en el caso uruguayo. A esta afirmación de mi inquietud contribuyó, de manera directa, mi asistencia, entre los meses de julio y agosto de 1991, al *Workshop of Democratization* celebrado en el Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile, bajo la dirección de los doctores P.C. Schmitter, M.A. Garretón, T.L. Karl y O. Godoy. A mi regreso a Madrid, perfilé las líneas básicas de la presente investigación, de conformidad con el director de mi tesis doctoral, el Dr. Manuel Alcántara Sáez. En el invierno de 1992 completé los análisis iniciales del estudio a través de una estancia como *Visiting Researcher* en el Center for Iberian and Latin American Studies (CILAS) de la Universidad de California en San Diego. Por último, durante el año de 1993, y lo que ha corrido del presente, me trasladé a mi ciudad natal, Burgos, con el propósito, ahora cumplido, de dar la forma presente a las páginas que había emborronado durante los tres años anteriores.

En el proceso recién expuesto han sido muchas las instituciones y personas a las cuales debo algunas de las virtudes que contengan las cuatrocientas páginas siguientes. Todas ellas merecen mi más profundo agradecimiento; en especial, hacia aquellas instituciones que, desde su cobertura académica o financiera, han hecho posible esta investigación: al Instituto Universitario Ortega y Gasset, a la AIETI, al Programa Nacional de *Estudios sociales y culturales sobre América Latina* del Plan Nacional de Ciencia y Tecnología, al CILAS de la Universidad de California en San Diego y al Centro Latinoamericano de Economía Humana de Montevideo. Respecto a esta última institución, deseo extender mi agradecimiento a Romeo Pérez y Pablo Mieres, por su hospitalidad durante mis estancias en su país. Por último, pero no por ello menos importante, esta tesis doctoral responde a la dedicación personal de Manuel Alcántara, profesor y amigo que siempre confió en que el proyecto a él presentado pudiera ser una realidad tangible.

PRIMERA PARTE

**LA CENTRALIDAD DE LOS ACTORES
PARTIDISTAS EN LA ESTABILIDAD,
CRISIS Y TRANSFORMACION DE LAS
RELACIONES POLITICAS
-EL CASO URUGUAYO-**

CAPITULO PRIMERO

LOS PROCESOS DE CAMBIO DE
REGIMEN POLITICO

1.- EL PROGRESO DE LA DEMOCRACIA

A.- SOBRE EL CONCEPTO DE DEMOCRACIA

El concepto de régimen político democrático se ha asociado, de manera histórica, a los procesos de transformación política procesados en el ámbito de las naciones occidentales. Sin embargo, en las dos últimas décadas, las mutaciones experimentadas en otras zonas geográficas han generado un efecto *difusor* de la democracia como un orden político intrínsecamente asociado a la naturaleza humana. La multiplicación de los Estados democráticos, empíricamente observable a inicios de esta década, enmascara, sin embargo, una serie diversa de tensiones generadas en las estructuras e instituciones de los países en vías de consolidación democrática¹. Estas crisis de carácter político tienen su traducción, en el ámbito de la investigación científica, en la nueva orientación de los análisis sobre los factores de progreso/estabilidad de la democracia². De esta manera, el sistema democrático, como regulador del orden político y de la convivencia social, pierde su significado como *destino* ineluctable para convertirse en un resultado histórico-contingente³. La dimensión fundamental de esta respuesta de la Ciencia Política se manifiesta en su explícita renuncia de los enfoques deterministas, en favor de la postulación, y posterior desarrollo, de las denominadas concepciones de *alcance medio*, cuyo objeto de investigación -también el de esta tesis doctoral- se centra en la descripción, análisis e interpretación de procesos políticos con contenidos precisos y en ámbitos acotados.

Pero, ¿qué se entiende por democracia? La democracia es un concepto político de significados multidimensionales⁴; sin embargo, para el enfoque manifestado en este estudio doctoral se ha privilegiado su vertiente político-institucional. En este sentido, se asume plenamente la conceptualización de la democracia expuesta por Norberto **Bobbio**: un régimen político caracterizado por "*un conjunto de reglas que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos*"⁵. Esta definición de carácter normativo-procedimental establece unos contenidos *mínimos* que, a efectos del marco teórico utilizado en este estudio, es necesario hacer operativos a través de las dimensiones de la democratización -participación política y oposición pública- expresadas en el análisis realizado

por Robert A. **Dahl**⁶. Mediante la profundización en ambas dimensiones se genera una aproximación básica al objeto de la investigación: **el comportamiento de los actores políticamente significativos, en referencia a los procedimientos de la competencia política, a través de un análisis teórico-secuencial de los procesos de cambio de régimen político en Uruguay.**

Sin embargo, la instrumentalización práctica de las dimensiones presentadas remite la investigación inicial hacia el terreno de las condiciones objetivas para el desarrollo político de la democracia. En este sentido, con la lógica de avanzar en las hipótesis de la investigación, es necesario exponer, de manera sintética y crítica, el principal enfoque macroteórico que, desde una perspectiva política, ha intentado dar respuesta a dos cuestiones básicas en relación tanto a los factores de progreso de la democracia como a las dinámicas de los procesos del cambio político. Estas cuestiones son:

- a) ¿qué condiciones facilitan la emergencia de la democracia como sistema político?; y,
- b) ¿qué dimensiones del funcionamiento democrático favorecen la estabilidad del propio sistema?

B.- PARTICIPACION Y OPOSICION

Las dos interrogantes expuestas -sobre las condiciones para la transformación de los regímenes políticos y sobre los factores necesarios para la estabilidad de los sistemas democráticos- encontraron una respuesta parcial, aunque interesante desde la perspectiva político-institucional, en el ensayo lógico-empírico realizado por Robert A. **Dahl** en 1971⁷. De las propuestas conceptuales desarrolladas por este autor, el estudio presente se centra -de acuerdo a su marco de *necesidades instrumentales*- en el análisis de tres de las hipótesis centrales manifestadas en *La Poliarquía*: a) la revisión crítica de las teorías centradas en las bases socio-económicas de la democracia; b) la teoría sobre las secuencias históricas de las transformaciones de los regímenes políticos; y, c) el axioma sobre los costos de la tolerancia vs. los de la represión⁸.

Las críticas realizadas hacia aquellas macroteorías basadas en el determinismo socio-económico del progreso de la democracia revisan la correlación existente entre el nivel de desarrollo socio-económico y las transformaciones de los regímenes hegemónicos en sistemas democráticos. En este sentido, se procesa una investigación empírica sobre el axioma que manifiesta que las oportunidades para la emergencia y estabilidad del pluralismo político están determinadas por el nivel socio-económico de la sociedad⁹. Las principales objeciones teóricas realizadas sobre la citada hipótesis son las siguientes. En primer lugar, es posible cuestionar la direccionalidad de la correlación sustentada entre el nivel de desarrollo socio-económico y la emergencia/estabilidad de la democracia; o, en otras palabras, ¿cuál dimensión es la causante y cuál es la consecuente? En segundo término, la investigación cuestiona la causalidad en su conjunto; es decir, la correlación positiva entre ambas variables no determina una causalidad sino que manifiesta una covariación donde ambas son dependientes de otra serie de factores de índole diversa (institucionales, internacionales, históricos,...). Por último, la observación de la relación definida no manifiesta su presunto carácter lineal; por el contrario, la correlación expuesta se presenta a través de umbrales mínimos de desarrollo, de manera que ésta adquiere un grafismo curvilíneo.

Las tres puntualizaciones teóricas manifestadas, en torno a la revisión crítica de las bases socio-económicas de la democracia, se apoyan también en diversos referentes empíricos. En concreto, una mínima investigación sobre el caso de uno de los países *modernos* de América Latina -Uruguay- no explica, sobre la base de la correlación entre desarrollo económico/desarrollo político, el experimento autoritario generado en las décadas de 1970-1980, ya que, en el momento de su quiebra institucional, se trataba de un régimen con un pluralismo político inclusivo que procesó, durante el presente siglo, un notable nivel de desarrollo socio-económico, el cual debía favorecer, de acuerdo al esquema planteado, una correlación positiva para la estabilidad de su sistema democrático¹⁰.

La refutación de las teorías centradas en los determinantes económicos remite la investigación hacia otro tipo de factores, en especial sobre aquéllos de carácter político, con capacidad explicativa para posibilitar la comprensión de las **rutas de transformación** -secuencias históricas- de los regímenes hegemónicos en sistemas competitivos. En el ensayo de Robert

A. **Dahl**, estas secuencias históricas se definen a través de las dimensiones denominadas *liberalización* (oposición pública) y *representación* (participación política). A partir de éstas se construye un modelo secuencial determinado por la acción de dos ejes dinámicos; por un lado, la transformación de los regímenes es consecuencia del incremento de las oportunidades para el debate público -liberalización/oposición; por otro, el cambio de régimen se deriva de sus propias capacidades de inclusión política -representación/participación.

Conforme a este esquema, dos son las secuencias históricas más comunes para procesar la transformación de los regímenes políticos. En primer lugar, la conversión experimentada por las hegemonías cerradas en sistemas competitivos de pluralismo político, mediante incrementos de la participación/representación política sobre la base de la existencia anterior de procedimientos competitivos de carácter exclusivo. En segundo término, la transformación generada por las hegemonías cerradas en sistemas competitivos de pluralismo político, a través de procesos de incorporación (participación/representación) extensiva; carentes, sin embargo, de una tradición en los mecanismos del debate público y en los procedimientos de la competencia política¹¹.

De acuerdo al esquema de las secuencias históricas, la evolución de los regímenes políticos hacia sistemas poliárquicos -a través de las rutas tipificadas en el anterior modelo- posibilita un incremento de la estructura de oportunidades para la participación política y la oposición pública en estas sociedades. La conjunción de ambas dimensiones aumenta, a su vez, la probabilidad de cristalización de un conflicto entre el gobierno y la oposición; de esta dinámica emerge, de acuerdo al planteamiento de Robert A. **Dahl**, el dilema sobre los costos de la *tolerancia/supresión*. Su axioma principal determina que en el momento en que los costos de supresión son superiores a aquéllos de tolerancia [para el gobierno respecto a la oposición] se generan mayores probabilidades para el surgimiento de regímenes plurales y competitivos¹².

Este supuesto, manejado de manera recurrente en diversas fases de la investigación propuesta en esta tesis doctoral, manifiesta, sin embargo, un problema en torno a la definición de los actores. En este sentido, los dos actores significativos (gobierno y oposición) son identificados

como bloques de poder homogéneos y simétricos. Por el contrario, en el estudio desarrollado en las próximas páginas, los actores políticos aquí considerados (en concreto, las Fuerzas Armadas y las élites político-partidistas) son analizados desde una perspectiva *dinámica*, como agrupamientos de células sometidas a las tensiones derivadas de continuos procesos de redefinición; células de poder que actúan en el interior de su bloque de acuerdo a la conquista y/o cesión de terrenos/recursos de poder, parcela determinada, a su vez, por sus diversas estrategias de acción política. En consecuencia, los actores significativos son considerados como bloques de poder heterogéneos y asimétricos que interactúan, tanto en su interior como hacia el exterior, en base a los recursos de poder en juego.

2.- LOS PROCESOS DE CAMBIO DE REGIMEN POLITICO

El panorama propuesto en las anteriores páginas, en torno a los factores probabilísticos para la emergencia y/o la estabilidad de los regímenes democráticos, sitúa al desarrollo histórico, de las dos variables políticas enunciadas, como la dimensión central de los procesos de cambio político. El resultado inmediato de este esfuerzo analítico conduce a repensar la **democracia** como el *resultado contingente de acciones históricas concretas*. De esta manera, los estudios realizados sobre los regímenes políticos -en especial durante estas dos últimas décadas- abandonan paulatinamente sus enfoques de aproximación hacia un objeto de carácter estático para centrarse en las condiciones, tanto exógenas como domésticas, para el desarrollo político de la sociedad analizada. Surgen así nuevos *ingredientes* para el análisis de las **secuencias de transformación** política; éstos son, por citar algunos ejemplos, los principios de la legitimidad de la acción política, el rendimiento del funcionamiento del sistema o los procesos de la movilización socio-política.

Desde esta perspectiva, el estudio sobre el **comportamiento de los actores** políticos se muestra como una dimensión relevante para el análisis de los procesos de cambio de régimen político. De hecho, cuando los actores políticamente significativos manifiestan su incapacidad

para enfrentar con éxito alguno de los problemas derivados de los terrenos enunciados, como la legitimidad, la eficacia o la movilización social, es posible observar la emergencia de otras opciones preferibles así como una apertura en la estructura de oportunidades políticas. Es en estas coyunturas *críticas* cuando diversos hechos políticos ponen de manifiesto una crisis del régimen en cuestión (autoritario o democrático). Se habla entonces de los procesos de *transformación política*.

A.- UN ENFOQUE SOBRE EL CAMBIO POLITICO EN URUGUAY

Una presentación *clásica* sobre las perspectivas analíticas utilizadas para el estudio de las transformaciones políticas permite desarrollar al autor un ejercicio, casi siempre espúreo, de continuas referencias, en el mejor de los casos de carácter crítico, sobre los diversos modelos teóricos o empíricos manejados por la disciplina en cuestión para el discernimiento de los procesos de cambio político¹³. Sin embargo, esta reflexión, convertida en un *lugar común* de las tesis doctorales, declina, en la mayoría de los casos, de hacer partícipe al lector del enfoque privilegiado en su acercamiento al objeto de estudio. Quizás por este motivo, las próximas páginas se elaboran -como si de un manifiesto programático se tratara- con el objetivo de facilitar un canal de comunicación ágil respecto a dos cuestiones de sumo interés para el desarrollo posterior de esta tesis doctoral. Estas son el enfoque del análisis, o aquellos puntos de referencia básicos, y las secuencias del cambio político en referencia a los casos de América Latina, especialmente de Uruguay.

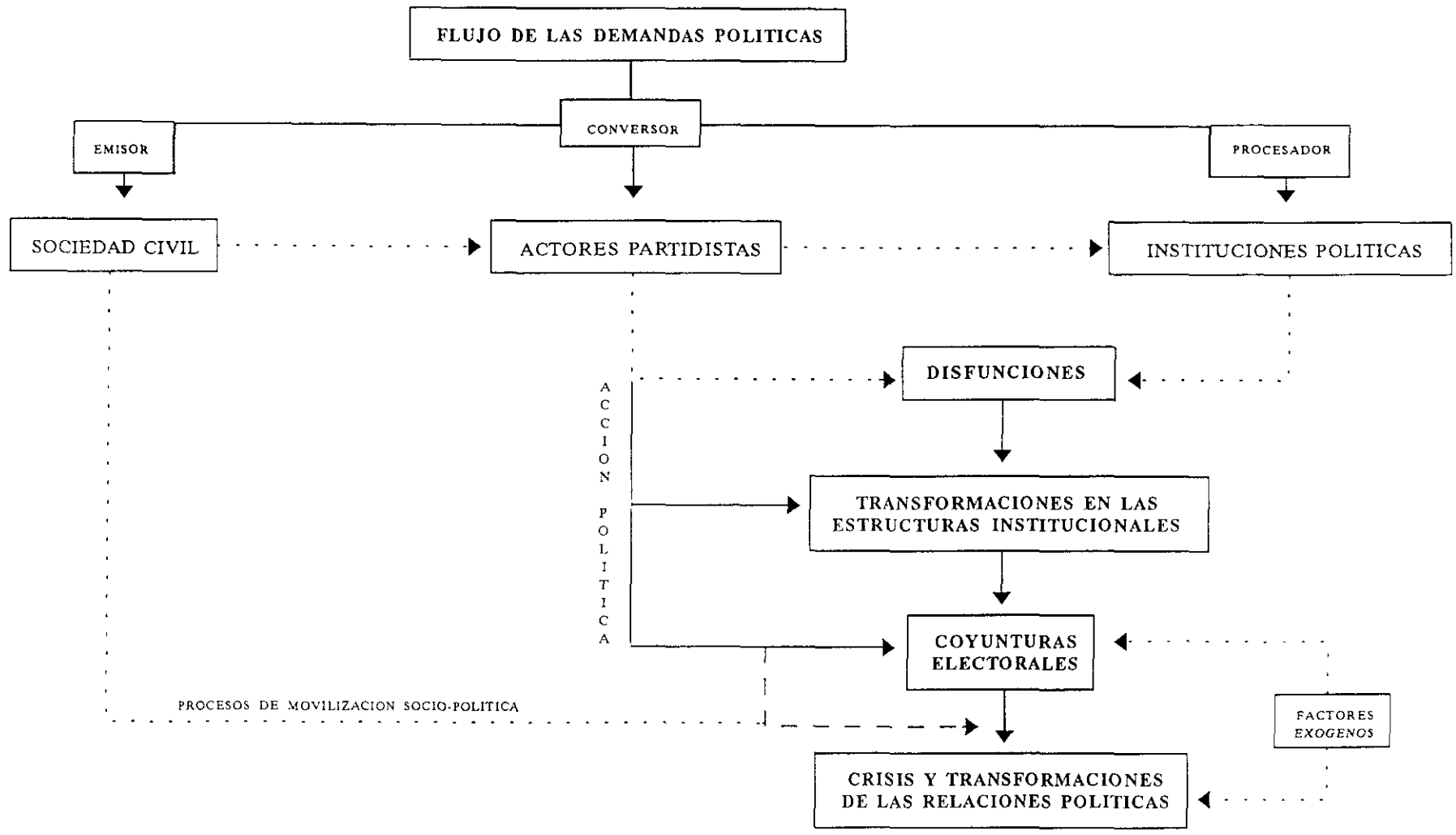
En relación con la significación de la **óptica analítica**, el presente estudio doctoral enfoca los procesos de cambio político en Uruguay desde la perspectiva de las **crisis y transformaciones de las relaciones políticas**. Este punto de referencia inicial está determinado tanto por la realidad histórica del país como por las propias necesidades instrumentales del análisis. En efecto, la denominada dimensión político-institucional, unida al comportamiento de los actores, son, en el caso uruguayo, más que en ningún otro, los principales factores en las explicaciones sobre la especificidad de sus procesos de cambio político¹⁴. Además, esta

perspectiva responde de manera útil a una serie de necesidades instrumentales; en concreto, posibilita la identificación de dos de los problemas básicos presentes en todo análisis. En primer término, facilita la exposición secuencial de los procesos de quiebra institucional, transición política y consolidación democrática. En segundo lugar, permite identificar y definir aquellas dimensiones explicativas de los fenómenos de transformación política. En consecuencia, posibilita la determinación de los factores de causalidad propios de las dinámicas del cambio, ya sean éstos actores o estructuras. Para la resolución de ambos problemas se adopta, de manera consciente, una postura ecléctica, una combinación de diversos mecanismos conceptuales provenientes de las corrientes de investigación que, desde una perspectiva política, abordan esta cuestión del cambio.

En este sentido, la identificación del **campo de estudio** está determinada por la combinación de los enfoques sobre el **comportamiento de los actores** políticamente significativos (en especial, las Fuerzas Armadas y las élites político-partidistas) en situaciones críticas -aquí relacionadas con las coyunturas de carácter electoral-, con un análisis de las mutaciones estructurales producidas, durante las fases del desarrollo histórico-político *rutinario*, en la **matriz político-institucional**. En consecuencia, las transformaciones experimentadas por esta sociedad son investigadas como procesos esencialmente políticos, relacionados con la estructura del régimen y con el comportamiento estratégico de los actores, y analizando ambas variables como un juego de interacción en el terreno político-institucional¹⁵.

En suma, los cambios registrados en Uruguay se manifiestan como el resultado de las mutaciones producidas en el plano de las estructuras de sus instituciones políticas. Estas transformaciones en la matriz política derivan, a su vez, de las disfunciones existentes entre el flujo de las demandas políticas y su procesamiento a través de los mecanismos de decisión del régimen¹⁶. En este esquema, los actores son concebidos como los agentes históricos portadores de las demandas, y, de su comportamiento estratégico, en situaciones críticas asociadas a las coyunturas electorales, se definen algunas de las pautas explicativas del cambio¹⁷. Se pretende establecer así una **relación de causalidad** entre las crisis y transformaciones operadas en el régimen político, las disfunciones generadas en el seno de sus estructuras institucionales y la acción política de los actores inmersos en estos procesos.

SECUENCIAS DE CAUSALIDAD EN LAS CRISIS Y TRANSFORMACIONES DE LAS RELACIONES POLITICAS EN URUGUAY



B.- EL COMPORTAMIENTO ESTRATEGICO DE LOS ACTORES POLITICOS

De conformidad con la óptica metodológica propuesta -que, desde un punto de vista epistemológico, privilegia la autonomía de la esfera política-, el estudio del cambio de régimen se ha centrado en el análisis de las transformaciones de las relaciones políticas. En los casos de América Latina, y, de manera especial, en el de Uruguay, la configuración, crisis y transformación de estas relaciones está determinada por la **acción política**, en términos de *cálculo racional*, de los actores políticamente significativos. En este sentido, la investigación presente se adhiere a los análisis que, desde la Ciencia Política, postulan un *margen de libertad* de acción a determinados actores por encima de los condicionantes de carácter estructural¹⁸. En todo caso, esta decantación metodológica no implica la articulación de una oposición entre el estudio de las condiciones estructurales de matriz político-institucional y el análisis sobre el comportamiento de los actores; más bien, se privilegia una relación de interdependencia entre ambos planos analíticos¹⁹.

En otros términos. La investigación sobre la crisis y transformación de las relaciones políticas -en el caso uruguayo- se realiza mediante una sínfisis entre el estudio sobre el comportamiento estratégico de los actores tanto con las estructuras de matriz político-institucional como con los acontecimientos propios del cambio de régimen. En consecuencia, a la dimensión estructural del análisis se le otorga la capacidad explicativa sobre la articulación y las relaciones entre las instituciones y los actores políticos. El enraizamiento en esas estructuras de los actores -particularmente agudo en Uruguay- permitirá definir el margen de libertad para la acción política de éstos últimos.

Una vez hecho explícito el enfoque analítico aquí privilegiado, se manifiesta conveniente proceder a la identificación de tres cuestiones básicas en lo que respecta a la dimensión específica de los actores políticos. En primer lugar, definir quiénes son aquéllos que, con su acción política, intervienen de forma directa en las transformaciones consideradas; en segundo término, manifestar el proceso para la reproducción de sus respectivas estrategias políticas; por último, identificar aquellos hechos políticos procesados durante la crisis y transformación del régimen, en términos de terrenos institucionales y de coyunturas críticas, en los cuales los

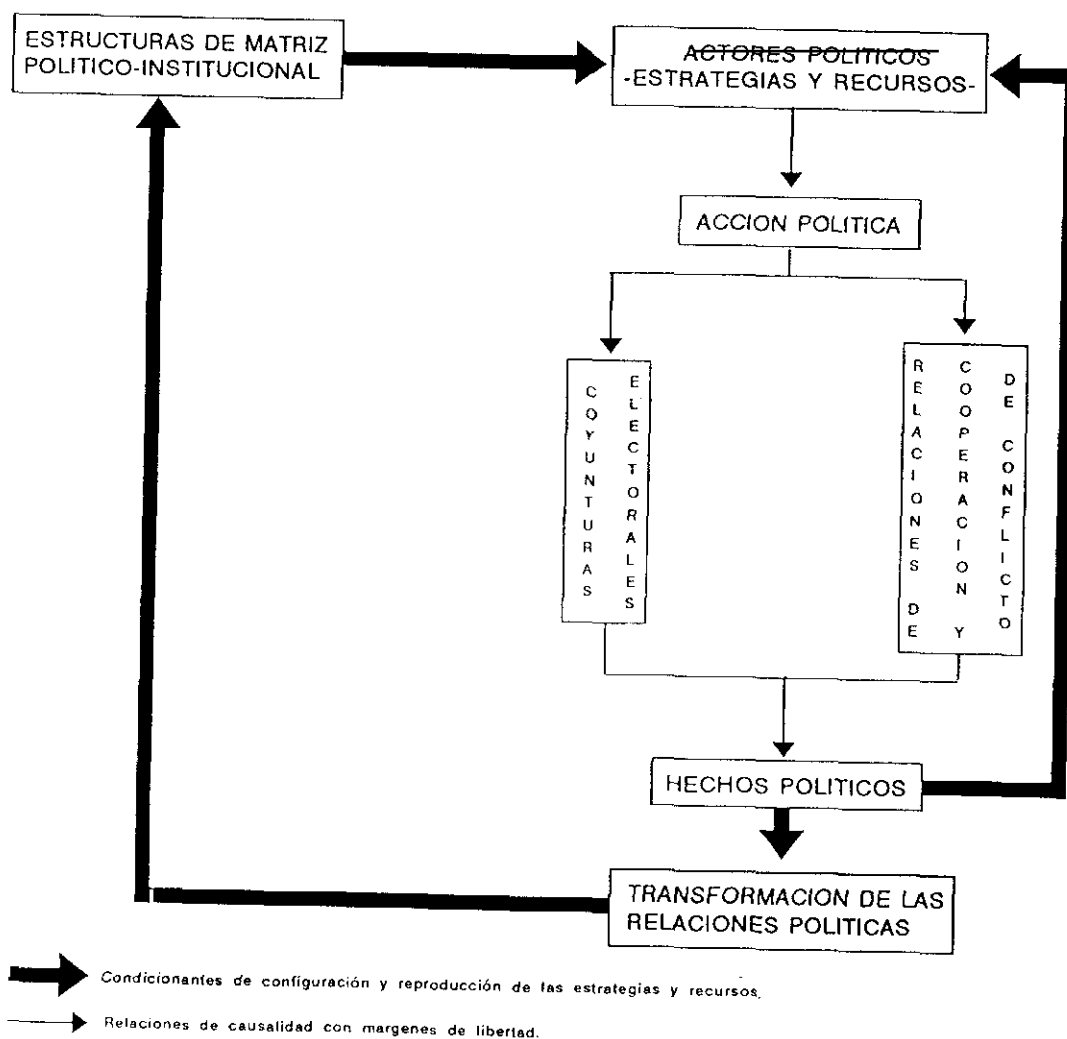
actores evidencian, mediante su comportamiento, tanto sus estrategias políticas como los recursos de poder disponibles²⁰.

Respecto a la primera de las cuestiones manifestadas, el presente estudio ha identificado dos **actores políticos** fundamentales, en cuanto que su acción determina, en el caso uruguayo, la configuración, crisis y transformación de las relaciones políticas durante el intervalo de 1971-1990. Estos dos actores políticamente significativos son las Fuerzas Armadas, como institución, y las élites político-partidistas. El análisis de ambos se desarrolla, de manera exhaustiva, a través tanto de la investigación sobre los procesos de mutación institucional, en una visión global sobre América Latina, como del estudio de su comportamiento estratégico en las seis coyunturas electorales comprendidas en el período analizado.

En respuesta a la segunda cuestión, el proceso de **reproducción de las estrategias** y de los recursos políticos se articula con la configuración de las relaciones políticas a través del comportamiento de los actores. De esta manera, la investigación se centra en las dinámicas de la negociación, del consenso y del pacto, mediante el análisis de cuestiones como los estilos de confrontación, los grados de confianza, la tradición al consenso político-institucional o los tipos de oposición. Indicadores como éstos permiten afirmar que el estudio sobre el comportamiento estratégico de los actores políticos constituye un núcleo de análisis básico para desentrañar las transformaciones institucionales operadas en el régimen uruguayo entre 1971 y 1990. En este sentido, se han identificado cuatro **axiomas de investigación**, puestos de manifiesto de forma recurrente, en cuanto a las conductas estratégicas de las Fuerzas Armadas y de las élites político-partidistas durante los procesos de cambio político. Estos son: el margen de libertad de acción política de ambos actores se encuentra acotado tanto por los recursos de poder del *otro* como por las estructuras de las instituciones estatales; el juego político se define siempre por la búsqueda de soluciones *de salida* al conflicto; los estilos de confrontación y los grados de confianza son de matriz dinámica e independientes tanto de los recursos de los actores como de cualquier factor de carácter exógeno; y, el desenlace del conflicto político se realiza mediante un compromiso recíproco entre las opciones ideológicas en litigio. La manifestación de estas cuatro pautas de acción reconoce la **causalidad** existente entre la matriz político-institucional del régimen y la conducta política de los actores²¹.

Con respecto a la última de las tres cuestiones planteadas, se consideran como **hechos políticos** a aquellos acontecimientos que, procesados durante las crisis y transformaciones de las relaciones políticas, condensan en sí la articulación dinámica entre los actores y las instituciones políticas, y cuyo resultado colateral es la modificación, a través de su impacto, de las estrategias y de los recursos de los actores. En el marco de la investigación, se atienden, de manera específica, los acontecimientos políticos de matriz institucional, en especial los actos de carácter electoral -en términos de coyunturas *críticas*-, que, como sínfisis entre los mecanismos institucionales y el cálculo racional de los actores, constituyen realidades objetivas frente a las cuales éstos últimos definen sus estrategias de acción y regulan sus propios recursos de poder²².

EL COMPORTAMIENTO POLITICO DE LOS ACTORES EN LOS PROCESOS DE TRANSFORMACION DE LAS RELACIONES POLITICAS



C.- HIPOTESIS PARA INTERPRETAR EL CAMBIO POLITICO EN URUGUAY

En las páginas precedentes se ha diseñado la propuesta epistemológica, el enfoque metodológico y la óptica analítica privilegiadas en la presente disertación doctoral. En este sentido, se manifestó la autonomía explicativa de la esfera política; las transformaciones de las relaciones políticas como modelo para el estudio del cambio de régimen; y, el análisis del comportamiento estratégico de los actores en referencia a las coyunturas de carácter electoral. De forma paralela, se ha articulado un esquema de investigación en torno a una propuesta de matriz secuencial, en la cual se enfatiza el análisis sobre las estructuras de las instituciones políticas así como el de las relaciones de causalidad. A través de la simbiosis entre los elementos del diseño metodológico y aquéllos del esquema de investigación, se tornó posible (a través del gráfico sobre las secuencias de causalidad en las crisis y transformaciones de las relaciones políticas) la exposición de la hipótesis principal del presente estudio.

Sin embargo, en el desarrollo posterior de la investigación, la referida hipótesis manifiesta una capacidad explicativa limitada a los hechos políticos procesados durante el cambio de régimen, y, en consecuencia, no muestra su poder de resolución ante el problema derivado del *impacto* de las crisis y transformaciones de las relaciones políticas sobre la futura configuración, en referencia a su estabilidad, de las estructuras de las instituciones políticas. Por este motivo, la hipótesis considerada como principal se complementa a través de un nuevo enfoque de análisis centrado en las relaciones de causalidad proyectadas por el cambio de régimen sobre el desarrollo histórico-político *rutinario* y sobre las posteriores crisis y transformaciones tanto de las relaciones como de las instituciones políticas.

En referencia a la hipótesis central de la investigación, su estudio se basa en las **relaciones de causalidad proyectadas durante el proceso de crisis y transformación de un régimen político**. Su principal aportación está en su capacidad para establecer tanto el inicio de la línea proyectiva de causalidad, o, en otros términos, el origen de las crisis, como el punto de *no retorno*, o, en otras palabras, los hechos políticos propios del cambio. De manera sintética, su propuesta analítica dispone que, para el caso de Uruguay, un período -cuya duración es variable- en el que se procesan una serie heterogénea de disfunciones entre el flujo de las

demandas políticas y su retroalimentación ha precedido a los procesos de mutación desarrollados en las estructuras de las instituciones políticas uruguayas entre 1971 y 1989. Estas transformaciones -operadas en términos de *impulso* conservador- han sido evaluadas, posteriormente, por la sociedad civil a través de las denominadas coyunturas de carácter crítico, asociadas aquí a convocatorias electorales, en donde la acción política de los actores significativos se manifestó como un elemento fundamental en las crisis y transformaciones de las relaciones políticas.

Del modelo de investigación diseñado, que muestra su capacidad explicativa en torno a las relaciones de causalidad proyectadas en los procesos de transformación de las relaciones políticas, no se infiere, sin embargo, una **interpretación secuencial del impacto de estas transformaciones sobre la futura configuración estable (o no) de las estructuras de las instituciones políticas**; en consecuencia, se manifiesta necesario articular una hipótesis complementaria de carácter interpretativo. En este sentido, el presente estudio doctoral establece el siguiente argumento: las modalidades del cambio político, procesadas de acuerdo al esquema básico de esta investigación, manifiestan una capacidad de influencia sobre la futura configuración de las relaciones políticas así como sobre el desarrollo histórico-político *rutinario*. De manera más explícita, los procesos de cambio político -el modo en el cual éstos se desarrollan- constituyen en sí mismos un sistema secuencial de causación.

En efecto, en el caso de Uruguay, el modo en el que se procesó la quiebra institucional determinó, de forma inequívoca, el modelo autoritario vigente entre 1973 y 1984-85; a su vez, éste mostró su capacidad de influencia sobre diversas pautas de acción en la modalidad de transición política abierta en 1980; por último, el esquema de acción estratégica adoptado para la resolución de los conflictos políticos [negociación--- > consenso--- > pacto], puesto en práctica durante los últimos años del régimen militar, básicamente entre 1982 y 1984, condicionó -en cualquiera de los sentidos con los que se quiera identificar a esta palabra- el proceso ulterior de consolidación democrática.

El trasplante de este argumento de análisis al ámbito del comportamiento de los actores políticamente significativos remite la investigación hacia una serie de cuestiones concatenadas:

¿qué características de las élites político-partidistas así como de las Fuerzas Armadas, históricamente funcionales para la estabilidad del régimen democrático, pudieron, más tarde, ser también funcionales para el proceso de erosión y quiebra institucional?; ¿cuáles fueron las transformaciones determinantes experimentadas por ambos actores durante el período autoritario para su posterior conversión en los agentes centrales de la restauración de la democracia?; ¿han sido esas mismas transformaciones funcionales para el proceso de consolidación democrática?²³.

Estas y otras cuestiones paralelas, en referencia al modelo recién expuesto, encuentran su respuesta en base a diversos factores de índole esencialmente política; en concreto, a la estructura de las instituciones del régimen y al comportamiento estratégico de los actores políticos. La aplicación de esta línea secuencial al caso uruguayo se ha hecho tomando en consideración este último factor en referencia a cada una de las seis convocatorias electorales realizadas entre 1971 y 1989, actos en los cuales se determinaron tanto el origen de las crisis políticas como el punto de no retorno de las mismas.

CAPITULO SEGUNDO

LA CENTRALIDAD POLITICA DE LOS ACTORES PARTIDISTAS

1.- LA ESTABILIDAD DE LA DEMOCRACIA EN URUGUAY

Aunque resulta ser un lugar común en los análisis sobre la comunidad política de Uruguay, es necesario formular una breve nota introductoria sobre la excepcionalidad de este país en referencia a los procesos de crisis y transformación de las relaciones políticas en América Latina²⁴. Diversas manifestaciones de carácter socio-económico, político-institucional, e incluso geográfico-internacional, modelaron este país de forma singular en comparación con las naciones del contexto subregional más inmediato. De esta manera, el temprano y decidido impulso de modernización socio-económica, que lo convertiría en el primer *Estado de Bienestar* de América Latina, las atípicas innovaciones introducidas en su entramado institucional y los profundos valores del consenso y del compromiso predominantes en su cultura política²⁵, sin olvidar su reducido tamaño geográfico y su función regional como *Estado tapón*²⁶, otorgó a este país el sobrenombre de la "**Suiza de América**". Estas singulares manifestaciones de índole diversa, fermentadas por su propia formación histórica, tuvieron su impulso definitivo, mediante los procesos de modernización socio-económica y de desarrollo político-institucional, durante los períodos presidenciales de José Batlle y Ordóñez (1903-1907 y 1911-1915)²⁷. El modelo *batllista*, que signó la evolución política de la nación uruguaya durante el primer tercio del presente siglo, manifestando su posterior debilidad frente a la crisis de finales de la década de 1950, conformó, hasta el año de 1973, el régimen político democrático más estable de América Latina.

La investigación sobre el *porqué* Uruguay presentó, hasta la erosión del modelo batllista, los contornos de una sociedad moderna, en el terreno socio-económico, y pluralista, en la esfera político-institucional, ha estado orientada por diversas respuestas procedentes de variados enfoques de índole multidisciplinar. Sin embargo, en el presente análisis, y en aras de sus propias necesidades instrumentales, únicamente se han considerado aquellas perspectivas que ponen de manifiesto las **condiciones** objetivas para el progreso/estabilidad de la democracia.

De esta manera, el Uruguay de principios de siglo manifiesta dos indicadores favorables para el inicio del impulso democrático. En primer lugar, el país representa uno de los contraejemplos paradigmáticos de las pesimistas corrientes del *determinismo* socio-cultural;

el procesamiento en el seno de su formación histórica como nación independiente de una agrupación social **homogénea** y escasamente influenciada por la producción ideológica de la cultura colonial, alejan a este país de los determinismos sobre la inherente cultura autoritaria de la sociedad de América Latina²⁸. En efecto, el territorio situado al norte del Río de la Plata y al este del río Uruguay experimentó una tardía colonización, básicamente durante el primer tercio del siglo XVIII, impulsada fundamentalmente por una población de origen español, aunque con un fuerte componente transalpino, que ocupó -como *fuerza inmigratoria*- un espacio libre de asentamientos tribales estables²⁹. El modelo de colonización consistió en el *transplante* incentivado a este territorio de una limitada población europea de carácter homogéneo que hasta el presente no ha manifestado "*cleavages*" de naturaleza socio-étnica³⁰. Este carácter homogéneo del contingente inmigratorio, que imposibilitó el establecimiento del clásico modelo colonial de relaciones estamentales, se manifestó como una de las claves básicas en la posterior formación de una cultura política democrática³¹.

En segundo término, diversos autores han señalado, desde enfoques disciplinarios e ideológicos diferentes, a la formación y crisis del *proyecto oligárquico* de dominación como una de las principales causas de la constricción a las capacidades del desarrollo político democrático de América Latina³². En el caso de Uruguay, la **debilidad** del modelo oligárquico, así como su temprana superación por el ascenso socio-político de las clases medias, se revelan como factores generadores del impulso democrático en los albores del presente siglo. En este sentido, se ha afirmado que Uruguay constituye el único ejemplo de América Latina donde la crisis del orden impuesto por la clase dirigente oligárquica ocasionó un proceso de democratización inclusiva desde comienzos del actual siglo³³. Esta constatación se relaciona íntimamente con la histórica debilidad política manifestada por este estrato social, que no fue capaz de traducir su poder socio-económico al terreno político-militar³⁴. Durante el período batllista, esta debilidad explica, por ejemplo, como la política fiscal impulsada por la Presidencia permitió substraer recursos del sector agropecuario con destino hacia la corriente de asignación del incipiente y urbano *Estado de Bienestar*³⁵. En todo caso, este desarrollo no niega la existencia de un proyecto oligárquico; lo que manifiesta es la incapacidad mostrada por la cúspide socio-económica para traducir su poder en instrumentos políticos estables³⁶. El vacío político creado por esta situación fue ocupado por

una heterogénea clase media a la que Batlle y Ordóñez asignó la función motriz en el sistema político: el impulso democrático.

A los elementos hasta ahora expuestos se añade, durante los períodos presidenciales de Batlle y Ordóñez, otra condición posibilitadora del progreso del régimen político democrático. En concreto, una temprana **modernización socio-económica**, en clave de modelo redistributivo, parece adecuarse a las condiciones que, para el progreso de la democracia, diseñó Seymour M. Lipset en su clásico estudio³⁷. En este sentido, el indicador económico por excelencia, la renta *per cápita*, se situó, en los albores del presente siglo, entre las más altas del planeta, semejante a la de los Estados Unidos de América y Canadá. Este excelente rendimiento en la esfera económica se complementó con el proyecto de modernización social puesto en marcha durante el período batllista. En éste, se estableció un esquema de desarrollo socio-económico equilibrado, basado en un modelo de Estado redistributivo y de sociedad plural, cuyo elemento angular fue la racional ampliación del sector público hacia todas aquellas actividades centrales en el proceso productivo. Otros importantes complementos del modelo de desarrollo fueron la política industrial de fomento de las actividades industriales sustitutivas de las importaciones, mientras que el aspecto fiscal se orientó hacia el incremento de la tesorería en base a los impuestos sobre las actividades agropecuarias y comerciales para así consolidar los avances del *Estado de Bienestar*. La modernización de la esfera económica tuvo su correlato en el ámbito social, a través de una avanzada legislación de carácter reformista en los terrenos tanto del propio proceso productivo (leyes sobre el trabajo, el retiro y los salarios) como de la sociedad (supresión de la pena de muerte, regulación del divorcio y expansión del sistema educativo). El resultado global del proceso modernizador, que manifestó su vigencia hasta finales de la década de 1950, fue la creación de las bases socio-económicas para el incipiente desarrollo de las estructuras e instituciones políticas democráticas.

La síntesis recién expuesta en torno a las características de la peculiar formación histórica y socio-económica del país, en clave de condiciones posibilitadoras del excepcional progreso y estabilidad de la democracia uruguaya remite la investigación hacia los postulados analizados en el anterior capítulo de la presente tesis doctoral. De acuerdo al estudio de

Robert A. **Dahl**, Uruguay procesó los principales requisitos teóricos que el citado autor plantea como **condiciones** para la emergencia y estabilidad de un régimen político *poliárquico*.

En primer término, por lo que respecta a las variables socio-económicas, el país se ajustó, de manera razonable, al axioma sobre un *orden social pluralista*. En concreto, el temprano proceso de modernización de las estructuras productivas, así como sociales, unido a la rápida urbanización del país, situó a éste en el nivel más alto de desarrollo socio-económico de las naciones de América Latina; la instauración de un Estado de carácter redistributivo e intervencionista contribuyó, a su vez, a la formación de una sociedad mesocrática en el predominante medio urbano; y, por último, el desarrollo de una élite dirigente en torno a la *política* y el Estado constituyó la base angular en la configuración de una esfera político-institucional que se desempeñó como ámbito de mediación entre la sociedad civil y el aparato burocrático-estatal.

En segundo lugar, de acuerdo a los parámetros político-institucionales considerados al inicio del capítulo anterior, el régimen democrático uruguayo manifestó un excelente rendimiento en relación a su estabilidad, y por comparación con el resto de las naciones de América Latina. En los albores del presente siglo, el país procesó la institucionalización de un sistema de **competencia** política restringido. Su flexibilización e inclusividad se realizó de manera paulatina, en base a sucesivas reformas legislativas y constitucionales, hasta alcanzar, en la década de 1920, un modelo de alta participación pública³⁸. La traducción de esta secuencia de transformación política, de acuerdo a las rutas tipificadas durante este ensayo, fue la mutación de una *oligarquía competitiva* en un régimen político democrático³⁹. El balance final del proceso reseñado permite afirmar que, durante el presente siglo, el caso uruguayo se ajustó, más que ningún otro país latinoamericano, al referente de un sistema *poliárquico*.

Esta última afirmación se constata mediante un sintético estudio de tres dimensiones relevantes para el análisis. En primer término, los derechos de participación y representación de la oposición política han estado constitucional y efectivamente garantizados, durante amplios períodos temporales, en diversos países del área, como, por ejemplo, Chile o Venezuela, sin

embargo, sólo en Uruguay existió esa misma garantía para otro tipo de organizaciones de representación y mediación de intereses, como, por ejemplo, los sindicatos⁴⁰. En segundo lugar, los plenos derechos políticos de la ciudadanía, para su participación y representación en el sistema político, fueron establecidos en Uruguay de manera muy temprana, con relación, por ejemplo, a Chile⁴¹. Por último, durante el presente siglo, y hasta el momento de la quiebra institucional de 1973, las Fuerzas Armadas uruguayas han estado subordinadas, de manera efectiva, al poder cívico-constitucional. En suma, de acuerdo a las dimensiones de un régimen poliárquico propuestas por Robert A. Dahl, y con el criterio adicional de la subordinación de la institución militar al poder civil, determinado por el contexto regional, es posible manifestar que, hasta principios de la década de 1970, Uruguay fue, probablemente, la comunidad política más democrática de América Latina⁴².

2.- LA CENTRALIDAD POLITICA DE LOS ACTORES PARTIDISTAS EN URUGUAY

A.- EL SISTEMA DE PARTIDOS POLITICOS: RAICES Y PERMANENCIAS

Although the structures of the traditional parties have been notoriously fluid, and their programs often inconsistent, there remain traditions and political identifications that, to the Uruguayan, are unmistakably Colorado and Blanco.

Charles G. Gillespie, *Negotiating Democracy*

Los dos partidos políticos tradicionales -Colorado y Nacional- existen desde hace más de siglo y medio; en concreto, su emergencia se remonta al período definido por las luchas intestinas que asolaron la República inmediatamente después de su independencia en 1828⁴³. Aunque el proceso de continua violencia persistió hasta 1904, ninguno de los dos bandos manifestó una capacidad suficiente para anular a su adversario político-militar⁴⁴. Posteriormente, durante el período de plena vigencia de las instituciones democráticas, que se inicia con la elección de la *Convención Nacional Constituyente* en 1916, y es congelado entre 1933 y 1942, y directamente reemplazado por un régimen autoritario entre 1973 y 1984, ninguna otra agrupación política ha sido capaz de sustituir a los partidos tradicionales en la dirección del poder político nacional. Esta manifiesta supervivencia histórico-política del Partido Colorado y del Partido Nacional -a pesar de los procesos de inestabilidad que caracterizaron las últimas

décadas de la historia del país-, otorga a éstos una legitimidad en su acción política superior incluso a la del propio régimen -además de convertir a ambos en un punto de referencia definitorio de la cultura política nacional.

De esta manera, el sistema de partidos políticos se ha configurado como la **estructura central** en la estabilidad e identidad -también en las crisis- del sistema político uruguayo. En este sentido, el sistema partidista manifiesta, aún hoy, la persistencia de una serie de rasgos básicos que, hundiendo sus raíces en el siglo XIX, y adquiriendo su plena vigencia durante el proceso de modernización *batllista*, permiten evidenciar su singular configuración respecto al resto de las naciones de América Latina.

La **permanencia** en el sistema político de la tradición originada en las *banderías* postemancipadoras del siglo XIX se manifestó, fundamentalmente, a través de continuos procesos de flexibilización de los contenidos programáticos expuestos por los partidos tradicionales, facilitando así la recepción en su seno de las nuevas ideas políticas, y de los sectores sociales portadores de éstas en cada sucesiva etapa histórica⁴⁵. En consecuencia, ambas agrupaciones desarrollaron una organización política típica de una formación "*catch-all*"⁴⁶ -**policlasista**-, trazando sobre la sociedad civil un "*cleavage*" de carácter vertical. Esta división de la comunidad social, en torno a un único referente, tuvo también su traducción en los apoyos proyectados sobre ambos partidos políticos, de manera indistinta, por los grupos de presión conservadores, así como de integrar en su seno a las clases dominantes en el ámbito socio-económico, de forma que éstas no se vincularon en su conjunto a uno solo de los dos partidos tradicionales⁴⁷.

Entre 1910 y 1942 se desarrolló, de manera paulatina, una *determinación jurídico-electoral* de la organización partidista que aseguró la permanencia de la **tradición política bipartidista**⁴⁸. En este sentido, los mecanismos electorales han sido percibidos como un *recurso homeostático* instrumentado por el sistema de partidos con el objetivo de frenar la configuración de terceras fuerzas políticas significativas⁴⁹. Esta visión determinista se apoya en el empirismo derivado de los resultados arrojados por las elecciones nacionales celebradas entre 1919 y 1966, período en el cual se consolida el formato bipartidista, ya que, entre

ambos partidos tradicionales, cosechan, como mínimo, el 90% de los votos válidos, existe una alternancia política en el Ejecutivo nacional y ninguno de los partidos menores establece un acuerdo de legislatura con la formación gobernante.

De manera paralela, la determinación de la legislación electoral sobre el sistema de partidos políticos, unida a la extrema fortaleza de las corrientes intrapartidistas, configuradas electoralmente a través de los denominados *sublemas*, han provocado la controversia sobre la posible **dualidad** del formato partidista. De esta manera, se argumenta que el esquema conformado, en base al determinismo impuesto por los mecanismos electorales, se basa en el funcionamiento del bipartidismo tradicional en la época de las elecciones para después manifestar la dinámica típica de un sistema multipartidista durante los períodos interelectorales⁵⁰. Sin embargo, esta hipótesis, que manifiesta la existencia cotidiana de un formato multipartidista, si bien encubierto por la determinación de la legislación electoral y la organización de las fracciones intrapartidistas, no atiende a la permanencia expresada en la **identidad** política de las subculturas partidistas. En efecto, la creación y el funcionamiento de los partidos tradicionales antecede a la regulación de los mecanismos electorales. En la promulgación de éstos, si bien tanto el Partido Colorado como el Nacional generaron un esquema que favoreció su consolidación dentro del sistema político, no se buscó, en todo caso, la negación a la existencia de otras formaciones políticas, sino que se trató de evitar que las diferencias existentes entre las fracciones intrapartidistas eclosionaran en una ruptura del régimen⁵¹.

La consolidación de los partidos políticos tradicionales, sobre los cimientos de una base social de corte policlasista y de una estructura interna de carácter fluido, se desarrolló de manera paralela a la tendencia de éstos a experimentar un crónico conflicto intrapartidista que derivó en una continua **fraccionalización** de ambos. La modernización de las formas de representación política y, en concreto, la instauración de los mecanismos electorales del *doble voto simultáneo*, en 1910, y de la representación proporcional integral para la elección de la Cámara de Representantes, en 1918, contribuyó a que las minorías intrapartidistas adquirieran conciencia sobre su capacidad de influencia en el triunfo o en la derrota de su propio partido político⁵². El resultado del compromiso alcanzado en torno a la Constitución de 1918, con

la consiguiente modificación de la legislación electoral, tendió a restar importancia a los principios partidistas, sustituyendo a éstos por acuerdos de conveniencia, dentro o fuera de la propia organización política, de manera que la articulación de los mecanismos electorales transmitió una imagen de los partidos políticos más como federaciones de carácter electoral que como agrupaciones políticas organizativamente unitarias e ideológicamente coherentes⁵³. La consecuencia inmediata fue la progresiva tendencia hacia la fraccionalización de los dos partidos tradicionales, circunstancia cuyos efectos son aún posibles de rastrear en los estudios sobre las causas de la inestabilidad política de las últimas décadas⁵⁴.

En síntesis, los partidos tradicionales son verdaderos partidos políticos, si bien éstos presentan dos singulares caracteres: por un lado, manifiestan a su interior la existencia de un **amplio espectro ideológico** que, esperable cuando dos grandes agrupaciones policlasistas compiten entre sí⁵⁵, condiciona a éstas para estructurar, de forma interna, una diversa gama de opciones -a la manera de los partidos políticos de los Estados Unidos de América⁵⁶. Estas fracciones, como tales, tienden a desaparecer en el transcurso temporal, si bien sus líderes y activistas políticos se redistribuyen dentro de los otros sectores del propio partido tradicional, el cual permanece; y, por otro lado, presentan una **débil estructura organizativa** que, sin embargo, se vincula con la extrema fortaleza de las identidades partidistas⁵⁷, de manera que, desde el origen del régimen democrático, y con las excepciones de los interregnos autoritarios, las fracciones de los partidos tradicionales han surgido o desaparecido, pero nunca un sector intrapartidista se ha convertido en una de las fracciones del partido tradicional rival⁵⁸.

En suma, la continuidad histórica de los partidos tradicionales, expresada en la identidad política de las subculturas partidistas, su funcional centralidad dentro del sistema político y el control ejercido por éstos en la determinación de las fracciones que configurarán su *cartel* electoral, permite afirmar que los partidos tradicionales son, de acuerdo a la definición de Joseph LaPalombara, verdaderos partidos políticos y no simples coaliciones de índole electoral⁵⁹.

B.- EL SISTEMA DE PARTIDOS POLITICOS: PERMANENCIAS Y CAMBIOS

En el epígrafe precedente se han significado una serie de características en torno a la permanencia del sistema de partidos políticos -como estructura central dentro del sistema político uruguayo- desde la conversión de éstos de *bandos* político-militares en movimientos electoralistas de masas hasta la crisis y transformación de las relaciones políticas hacia finales de la década de 1960. También se ha analizado el papel que, en el diseño y en la consolidación de la centralidad política de los actores partidistas, asumen tanto la peculiar organización e ideología de los partidos tradicionales como la específica regulación de los mecanismos electorales. Ambos caracteres han provocado la exposición de una serie de argumentos críticos -sobre el modelo bipartidista, e, incluso, sobre la propia identidad política de los dos partidos tradicionales-, que, sin embargo, han perdido su relevancia mediante el recurso al análisis de la **identidad** partidista de las *divisas* tradicionales como elemento central de la cultura política nacional.

En efecto, tanto el Partido Colorado como el Nacional son verdaderos partidos políticos, no sólo por su persistencia histórica, en términos comparativos, sino también por el hecho de que ambos han sido, hasta las transformaciones operadas en las últimas décadas, los legítimos portadores de las principales referencias políticas en clave de valores y de símbolos compartidos de manera colectiva. Este patrimonio de carácter simbólico que, transmitido de forma generacional, ha sido acumulado como el referente central en la formación y consolidación de las lealtades hacia ambos partidos, se manifiesta, a su vez, como el factor básico para explicar la permanencia del sistema de partidos políticos. Consecuentemente, la hipótesis que manifiesta la existencia de una fuerte identidad partidista, interpretada como una adhesión simbólico-emocional hacia una de las dos divisas tradicionales -en el presente también hacia el Frente Amplio o hacia el Nuevo Espacio-, conduce a vincular a ésta con la permanencia expresada en los comportamientos electorales configuradores del tradicional formato bipartidista⁶⁰.

En todo caso, el análisis sobre la determinación que ejercen las **tradiciones político-culturales** de la ciudadanía en la permanencia tanto de las divisas partidistas como del sistema

de partidos políticos en su conjunto, se complementa con otra serie de rasgos explicativos del hecho de que las estructuras básicas del sistema político hayan persistido durante un dilatado período temporal. De esta manera, es posible identificar hasta cuatro factores diversos en la explicación sobre las permanencias manifestadas durante el presente siglo⁶¹:

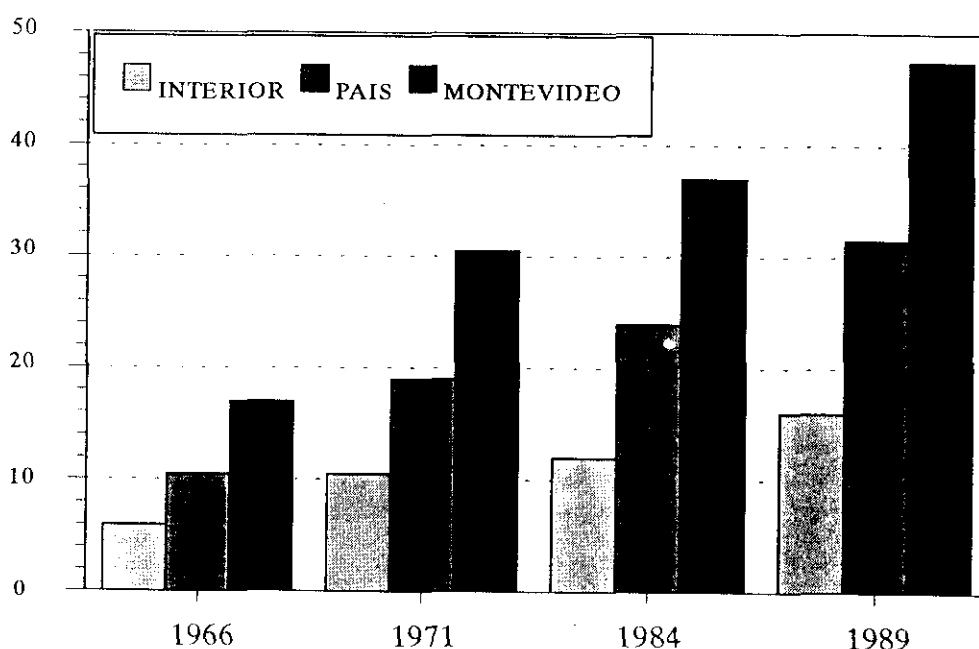
- a).- el papel desempeñado por los **mecanismos electorales** -en concreto, por el doble voto simultáneo y la representación proporcional integral- en la formación y retroalimentación del sistema de partidos políticos;
- b).- las características de la propia **sociedad** uruguaya; en este sentido, el formato bipartidista habría sido tan sólo el reflejo, en el ámbito de lo político, del impulso *conservacionista* predominante en la dinámica social del país. En consecuencia, la debilidad de los impulsos endógenos de carácter progresista habría colaborado en la continuidad histórica del sistema de partidos políticos, el cual ya era proclive a su mantenimiento a través de las estructuras electorales e institucionales;
- c).- los referentes simbólico-emocionales inherentes a las divisas partidistas han manifestado poseer mayor **legitimidad** que la emanada por el propio régimen político. En este sentido, los partidos tradicionales habrían reflejado, a través de sus *colores*, la concreción cotidiana del referente Estado-nación, de manera que, como se analiza en posteriores capítulos, su proscripción o restauración, durante las fases de crisis y transformación de las relaciones políticas, fuera el hecho político más trascendente para la estabilidad del régimen autoritario o democrático, respectivamente; y,
- d).- la consolidación de la vinculación entre ambos partidos tradicionales y el **Estado** dotó de elementos de continuidad a la permanencia del formato partidista. Esta vinculación, institucionalizada mediante el denominado "*pacto de chinchulín*" de 1931, se tradujo tanto en la emergencia de prácticas clientelísticas con fines electorales como en la necesidad de formación y reclutamiento, a través de los partidos políticos, del personal profesional para el funcionamiento de la maquinaria burocrático-administrativa del Estado uruguayo⁶².

Sin embargo, las características reseñadas, en torno a los factores explicativos sobre la continuidad de los rasgos fundacionales del sistema político, experimentan, hacia fines de la década de 1950, signos inequívocos de su **transformación**; en concreto, las inercias

manifestadas en el sistema político comienzan a sufrir un lento proceso de erosión. Este, que se desarrolla de manera gradual, afectó, en primer término (1958-1966), al modelo de Estado diseñado durante la época *batllista*⁶³. Sin embargo, hacia finales de la década de 1960, el proceso de erosión manifestó su virulencia transformadora tanto sobre la estructura institucional -Constitución de 1967- y partidista -elecciones nacionales de 1971- como sobre el propio régimen político, a través del golpe de estado de 1973.

De esta manera, en lo que respecta al terreno del sistema de partidos políticos, el proceso de erosión de las permanencias manifestadas durante el presente siglo se hizo evidente después de la consulta electoral de 1971. En ésta no sólo se cuestionó el tradicional formato bipartidista, sino también la centralidad de éstos actores en el sistema político, e, incluso, la propia estructura de relaciones entre la sociedad civil, los partidos políticos y el Estado. Tras el interregno autoritario, los resultados de las elecciones nacionales de 1984 confirmarían que las transformaciones operadas en el sistema partidista no derivaban únicamente de la coyuntura preautoritaria, sino que revelaban profundas alteraciones en las pautas del comportamiento político de la ciudadanía⁶⁴.

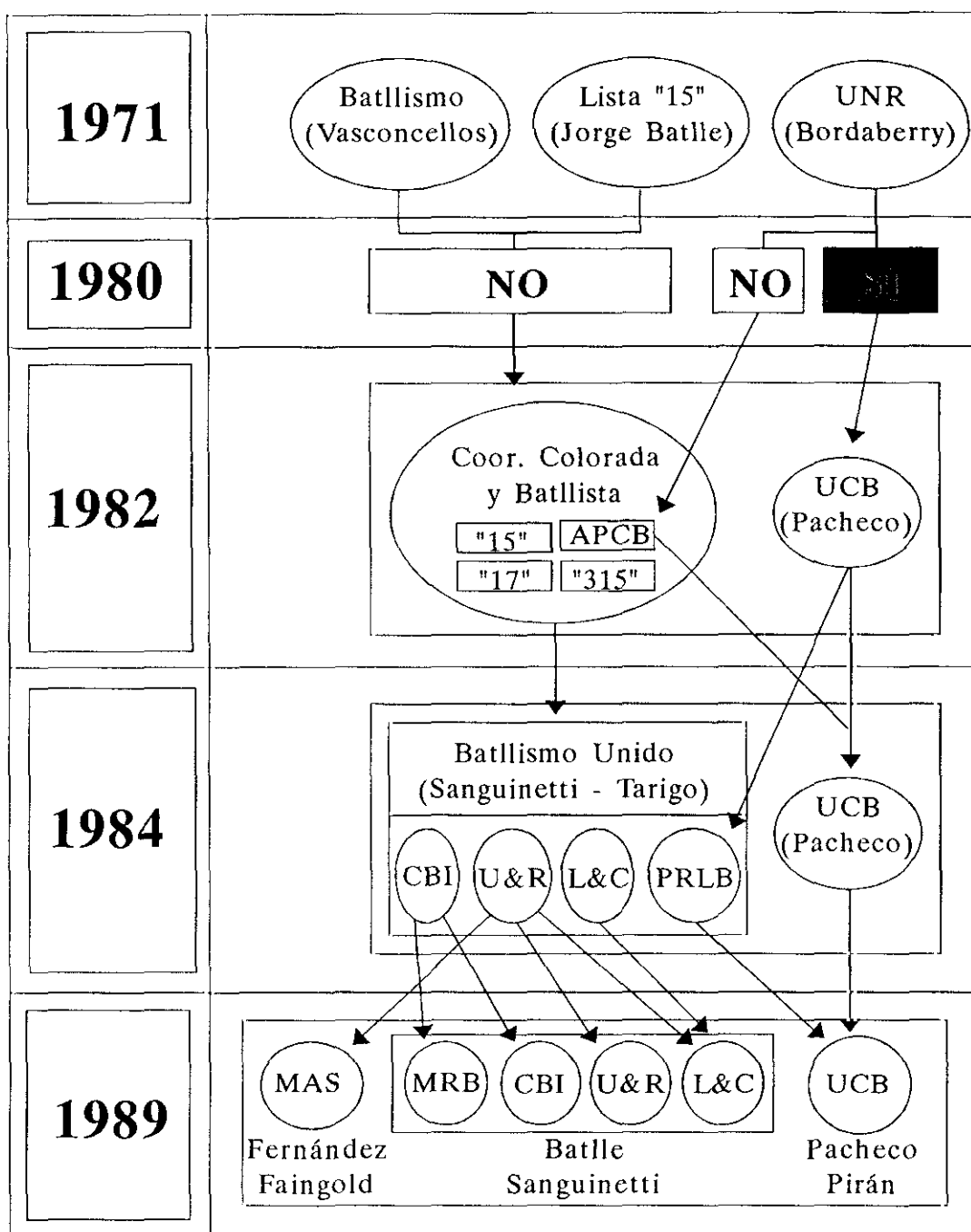
EVOLUCION DEL VOTO (%) DE LOS PARTIDOS NO TRADICIONALES (1966 - 1989)



El novedoso sistema de partidos políticos, restaurado tras la consulta electoral celebrada en noviembre de 1984, si bien mantiene la vigencia de las estructuras forjadoras de las permanencias ya expresadas, registra, a su vez, la definitiva **ruptura del tradicional formato bipartidista**. La incorporación al escenario político de una tercera fuerza electoral de carácter significativo, que basa su éxito político tanto en la maximización de los mecanismos electorales, anteriormente funcionales a la tradición dicotómica, como en la descomposición del esquema partidista producto de la crisis desencadenada en la década de los años sesenta, provoca la transformación del bipartidismo tradicional en un sistema pluripartidista moderado. Pero no sólo se trata de una mutación del formato numérico, sino que los cambios operados afectan, de forma directa, a los propios referentes simbólicos. Así, la consulta a la ciudadanía sobre la *Ley de Caducidad* manifiesta que el comportamiento político-electoral de la opinión pública, configurado hasta ese momento sobre un único eje bidimensional, no se acomoda según el clásico universo partidista. Por su parte, éste confirmó, tras las elecciones nacionales de 1989, que continúa inmerso en una lógica de permanente fraccionalización, proceso que, al no poder ser ya frenado a través de los tradicionales *recursos homeostáticos* del sistema político –en concreto, de los mecanismos electorales y del clientelismo estatista–, tiene como resultado la fragmentación del sistema partidista en cuatro actores significativos, como corresponde a una sociedad de carácter plural y de identidades políticas múltiples.

3.- GENEALOGIA DE LOS PARTIDOS POLITICOS URUGUAYOS (1971-1989)

PARTIDO COLORADO

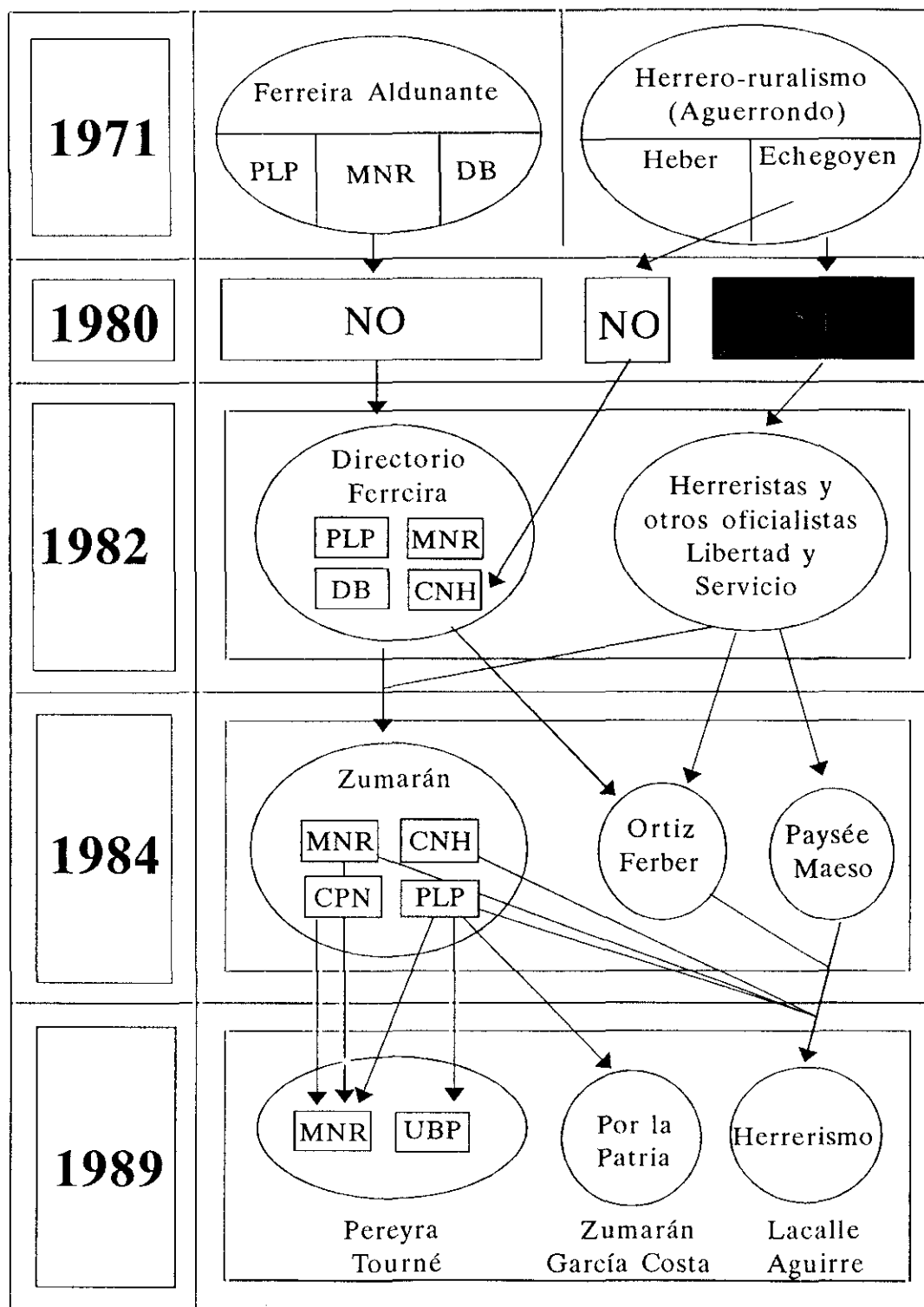
CONVOCATORIAS
ELECTORALES

UCB Unión Colorada y Batllista
 CBI Corriente Batllista Independiente
 PRLB Por la Ruta de Luis Batlle
 L&C Libertad y Cambio

U&R Unidad y Reforma
 MAS Movimiento de Acción Social
 MRB Movimiento de Reafirmación Batllista
 APCB Alianza Popular Colorada y Batllista

PARTIDO NACIONAL

CONVOCATORIAS ELECTORALES

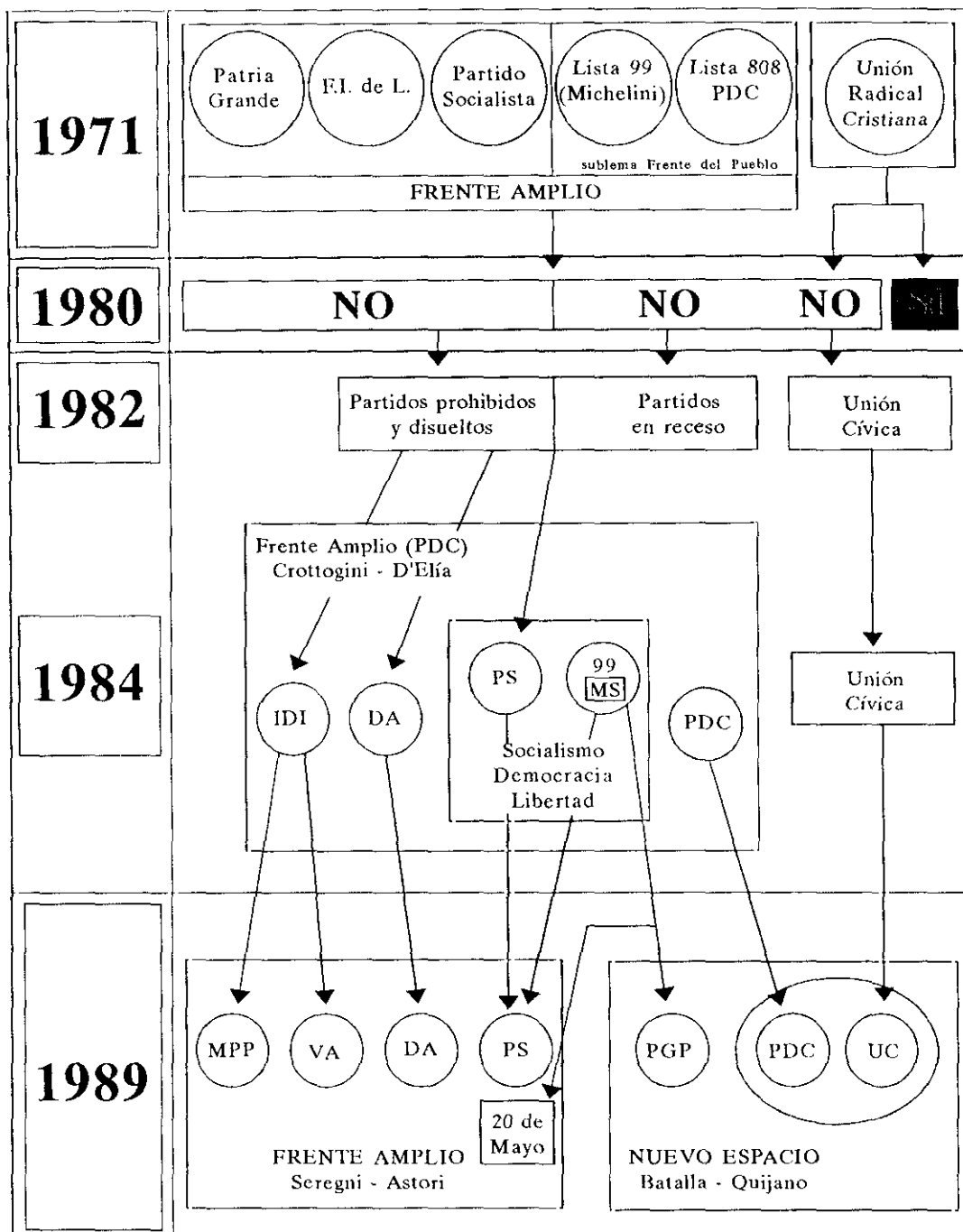


PLP Por la Patria
MNR Movimiento Nacional de Rocha
DB Divisa Blanca

CNH Consejo Nacional Herrerista
CPN Corriente Popular Nacionalista
UBP Unión Blanca Popular

PARTIDOS NO TRADICIONALES

CONVOCATORIAS ELECTORALES



PDC Partido Demócrata Cristiano
 IDI Izquierda Democrática Independiente
 DA Democracia Avanzada
 PS Partido Socialista
 MS Movimiento Socialista

UC Unión Cívica
 MPP Movimiento de Participación Popular
 VA Vertiente Artiguista
 PGP Partido Por el Gobierno del Pueblo
 F.I. de L. Frente Izquierda de Liberación

NOTAS FINALES

1. En referencia al término de *países en vías de consolidación democrática* se recomienda la lectura del estudio de Manuel **Alcántara** (1991): "Sobre el concepto de países en vías de consolidación democrática en América Latina", en *Revista de Estudios Políticos*, nº 74, CEC, Madrid (pág. 128).
2. Un ejemplo interesante de los análisis que combinan el estudio de los factores que facilitan el desarrollo de la democracia con aquéllos otros que favorecen la estabilidad de la misma se encuentra en Larry **Diamond**, Juan J. **Linz** y Seymour M. **Lipset** (1989): "Introduction: Comparing Experiencies with Democracy", en Diamond, L., Linz, J.J. y Lipset, S.M. (Eds.), *Politics in Developing Countries. Comparing Experiencies with Democracy*, Lynne Rienner Publishers/Adamantine Press Ltd., Boulder/London (págs. 9-34).
3. El análisis de Manuel Antonio **Garretón** (1991): "La democratización política en América Latina y la crisis de paradigmas", en *Leviatán*, nº 43-44, Fundación Pablo Iglesias, Madrid (pág. 63), expresa, de manera similar, el resultado histórico-contingente de la democracia al referirse a ésta como un régimen político "que no obedece a ninguna ley de la historia [...], sino a la voluntad de los actores sociales, siendo por lo tanto un acto de creación histórica".
4. De acuerdo con Larry **Diamond**, Juan J. **Linz** y Seymour M. **Lipset** (1989): "Introduction: Comparing Experiencies with Democracy", en Diamond, L., Linz, J.J. y Lipset, S.M. (Eds.), *Politics in Developing Countries. Comparing Experiencies with Democracy*, Lynne Rienner Publishers-Adamantine Press Ltd., Boulder/London (pág. 9).
5. Norberto **Bobbio** (1986): *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México (pág. 14).
6. Robert A. **Dahl** (1989): *La poliarquía. Participación y oposición*, Tecnos, Madrid (págs. 13-19). Las dimensiones propuestas por este autor remiten, para el objeto de la investigación desarrollada en este estudio doctoral, a la **democracia** como un sistema de gobierno que debe reunir tres condiciones básicas: a) la libre y extensiva competencia entre los actores políticos para su acceso a las posiciones de poder; b) la participación política inclusiva a través de elecciones libres realizadas a intervalos regulares; y, c) un nivel de garantías, suficientes y necesarias, sobre las libertades civiles y políticas para asegurar la integridad de los mecanismos y procedimientos de la participación y de la competencia política. En este sentido, se recomienda la revisión de los conceptos expuestos en Larry **Diamond**, Juan J. **Linz** y Seymour M. **Lipset** (1989): "Introduction: Comparing Experiencies with Democracy", en Diamond, L., Linz, J.J. y Lipset, S.M. (Eds.), *Politics in Developing Countries. Comparing Experiencies with Democracy*, Lynne Rienner Publishers/Adamantine Press Ltd., Boulder/London (págs. 6-7).

7. Robert A. **Dahl** (1971): *Polyarchy. Participation and Opposition*, Yale University Press, New Haven.

8. Los argumentos centrales de las hipótesis referidas se encuentran en Robert A. **Dahl** (1989): *La poliarquía. Participación y oposición*, Tecnos, Madrid (págs. 67-81, 41-53 y 23-25, respectivamente).

9. La tesis que correlaciona el nivel de desarrollo socio-económico con la emergencia y estabilidad de los regímenes políticos democráticos fue expuesta por Seymour M. **Lipset** (1959): "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", en *American Political Science Review*, vol. 53, n° 1 (págs. 69-105). La discusión crítica de su hipótesis central se desarrolló posteriormente en Seymour M. **Lipset** (1960): *Political Man*, Doubleday, New York (págs. 45-76). En este trabajo, una vez constatada la correlación positiva existente, y verificados los antecedentes teórico-históricos para apoyar su tesis, se procesa una vía a la inversa del proceso causal por el cual el desarrollo económico se asocia a la emergencia y estabilidad de la democracia como régimen político. El desarrollo económico de una sociedad se asocia al incremento producido en la distribución equitativa de los bienes de consumo entre los diversos estratos sociales. Esta situación se configura como un freno ante las potenciales amenazas de los sectores menos favorecidos por el sistema económico, aquéllos que pueden ser presa de las ideologías más extremistas sobre la transformación política. La evolución ascendente de la renta *per cápita*, asociada al aumento de la participación de la sociedad en el sistema educativo, contribuyen a la emergencia/estabilidad del régimen democrático al fomentar la creación de formatos ideológicos y de expectativas compartidas, instrumentos básicos para la emergencia de las clases medias. La amplitud de este estrato social constituye un antídoto contra el surgimiento de las ideologías autoritarias. Asimismo, la creación de riqueza constituye, en cualquier caso, una ventaja comparativa en los propios modelos (re)distributivos de los regímenes democráticos. Sin embargo, la fórmula que asocia una rápida industrialización con la emergencia del pluralismo político es errónea. Los casos de Rusia y Alemania manifiestan, en este sentido, una relación de carácter inverso; las transformaciones derivadas de los procesos de acelerada industrialización presionan hacia la conformación de perfiles autoritarios tanto en la clase obrera como en los pequeños empresarios y en los sectores rurales. De esta manera, los procesos de rápida industrialización generan profundas transformaciones en todas las esferas de la sociedad, así como diversas presiones sobre sus instituciones públicas. El resultado de estas mutaciones se manifiesta en la aparición de conflictos de índole socio-política que se traducen en amenazas sobre la propia integridad del Estado. En este sentido, el problema sobre el modelo (re)distributivo de la riqueza generada, la incorporación a la ciudadanía de nuevos sectores, producto de los procesos de modernidad, y la mutación de los actores e instituciones del *anciano régimen*, se procesan de manera superpuesta, con el consiguiente riesgo que, para la emergencia del orden democrático, supone la pérdida de legitimidad política y la ineficacia gubernamental.

10. En este sentido, desde una perspectiva de análisis comparado, la quiebra institucional procesada en 1973 se manifestó especialmente significativa, ya que el caso uruguayo presentó el ejemplo paradigmático de un país en el cual un sistema democrático estable fue reemplazado por un régimen

autoritario; ver, Robert A. **Dahl** (1985): *A Preface to Economic Democracy*, University of California Press, Berkeley (pág. 40).

11. La primera secuencia histórica, ejemplificada por los casos empíricos del Reino Unido y de Suecia, es la ruta común entre las poliarquías más estables. La segunda secuencia -caso empírico de la mutación del Imperio Alemán en la República de Weimar- se asocia a procesos generadores de fuentes de inestabilidad para el correcto funcionamiento de los regímenes democráticos. Ver, Robert A. **Dahl** (1989): *La poliarquía. Participación y oposición*, Tecnos, Madrid (págs. 41-46).

12. Robert A. **Dahl** (1989): *La poliarquía. Participación y oposición*, Tecnos, Madrid (págs. 23-25). En otros términos, en el momento en que alguno de los actores hegemónicos (gobierno u oposición) perciba que los costos de la tolerancia amenazan con superar a aquéllos derivados de la supresión, el régimen político tendrá mayores probabilidades de procesar en su seno una quiebra institucional.

13. Ejemplos de revisiones críticas sobre los procesos de transformación política en América Latina se encuentran en los análisis de Dieter **Nohlen** (1988): "¿Más democracia en América Latina? Democratización y consolidación de la democracia en una perspectiva comparada", en *Síntesis*, n° 6, AIEI, Madrid (págs. 37-63); y, Peter H. **Smith** (1991): "Crisis and Democracy in Latin America", en *World Politics*, vol. 43, n° 4 (págs. 608-634).

14. Sobre la especificidad de las estructuras políticas uruguayas, en relación a sus contrapartes regionales; ver, Carlos **Real de Azúa** (1971): "Política, poder y partidos en el Uruguay de hoy", en Benvenuto, L. et al., *Uruguay Hoy*, Siglo XXI, Buenos Aires (págs. 145-278).

15. En este sentido, se asumen algunas de las principales líneas de investigación propuestas en el estudio de Liliana **De Riz** (1985): "Uruguay: la transición desde una perspectiva comparada", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 47, n° 2, UNAM, México (págs. 5-20).

16. Esta hipótesis de estudio incorpora, transformada, la idea sobre las *desincronías* existentes entre el flujo de las demandas sociales y las decisiones del sistema político expresada en el estudio de G. **Almond**, S. **Flanagan** y R. **Mundt** (Eds.) (1973): *Crisis and Change, Historical Studies of Political Development*, Little Brown & Co., Boston. Estos autores establecen cuatro diferentes etapas por las que atraviesa el proceso de cambio: continuidad del sistema y aparición de factores de debilidad; transformaciones socio-económicas, tanto a nivel nacional como internacional; cambios endógenos producto del comportamiento de los actores, cuyos resultados son inversiones en la coalición dominante o la crisis del propio régimen; y, puesta en marcha de un nuevo modelo.

17. Es obvio que el presente estudio se desvincula, por tanto, de los modelos explicativos que conciben los cambios políticos como efectos de las transformaciones registradas en las relaciones económicas. De acuerdo con Javier **Gallardo** (1988): "El cambio de régimen político. Reflexiones metodológicas", en *Cuadernos del Claeh*, n° 48, CLAEH, Montevideo (pág. 42), la realidad de América Latina ilustra sobre la ineficacia de las causalidades *no* políticas en las explicaciones sobre la (in)estabilidad de los regímenes del continente. Así, idénticas variables económicas han estado presentes en los disímiles procesos experimentados por todos los países del área, produciendo, en cada uno de ellos, diferentes resultados políticos.

18. El **margen de libertad** para la acción política de los actores se manifiesta como una de las dimensiones centrales en las etapas del estudio sobre las *quiebras institucionales en América Latina*, ya que de la conducta de éstos depende, en buena medida, el resultado final de la crisis de las relaciones políticas; ver, Juan J. **Linz** (1987): *La quiebra de las democracias*, Alianza, Madrid (págs. 17-52).

19. Esta relación de mutua dependencia se expresa, a través de un grafismo lineal de carácter retroalimentador, de la siguiente manera: las estructuras político-institucionales modifican el comportamiento de los actores, mientras que la acción política de éstos influye, a su vez, sobre la mutación de las propias estructuras.

20. En una línea de investigación paralela, el modelo desarrollado por Philippe C. **Schmitter** (1988): *The Consolidation of Political Democracy in Southern Europe*, Stanford University/Instituto Universitario Europeo, Florencia, combina, de forma interdependiente, elementos derivados del comportamiento de los actores, de los hechos políticos y de las estructuras institucionales.

21. Un ejemplo interesante de los enfoques interaccionistas, entre las estructuras de las instituciones políticas y el comportamiento de los actores, se encuentra en el estudio de Guillermo **O'Donnell** y Philippe C. **Schmitter** (1988): *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Paidós, Buenos Aires (págs. 93-103).

22. Sobre la decisiva importancia del estudio en torno al comportamiento de los actores políticos en las coyunturas electorales, se recomienda, para el caso de la transición hacia la democracia en Uruguay, la revisión de los capítulos correspondientes a este país en el trabajo editado por Paul W. **Drake** y Eduardo **Silva** (1986): *Elections and Democratization in Latin America, 1980-85*, Center for Iberian and Latin American Studies, University of California, San Diego (págs. 201-271).

23. En este sentido, Dankwart **Rustow** considera que diversos factores con capacidad de operar, durante una fase de desarrollo político, como pudiera ser un proceso de transición democrática, en favor del progreso de la democracia, pueden, más tarde, convertirse en perniciosos durante la fase en

la cual las normas de la tolerancia democrática han comenzado a ser internalizadas; ver, Dankwart **Rustow** (1970): "Transitions to Democracy", en *Comparative Politics*, vol. 2, n° 3 (págs. 337-363). Este argumento, recogido en diversos estudios de casos nacionales, es también utilizado en el análisis del proceso uruguayo realizado por Jorge **Otero** (1985): "La transición política hacia la democracia: el 'naípe de dos palos' y los 'campos minados'", en Gillespie, Ch., Goodman, L., Rial, J. y Winn, P. (Comps.), *Uruguay y la democracia*, vol. II, Wilson Center/EBO, Montevideo (págs. 99-127); para el caso de España, se recomienda la lectura de las conclusiones expuestas en la obra de Josep M. **Colomer** (1990): *El arte de la manipulación política*, Anagrama, Barcelona (págs. 303-307). Esta opción de análisis es congruente con la reubicación del problema de la democracia dentro del ámbito de la política, como un resultado contingente de la acción histórica de los actores políticamente significativos. Al respecto, se recomienda la revisión, en torno a la influencia de los *modos de transición* sobre los *tipos de democracia*, del estudio de Terry L. **Karl** y Philippe C. **Schmitter** (1991): "Modes of Transition in Latin America, Southern and Eastern Europe", en *International Social Science Journal*, n° 128, UNESCO, New York (págs. 269 y 272-277).

24. El estudio de Charles **Gillespie** y Luis E. **González** (1989): "Uruguay: The Survival of Old and Autonomous Institutions", en Diamond, L., Linz, J.J. y Lipset, S.M. (Eds.), *Democracy in Developing Countries. Latin America*, Lynne Rienner Publishers, Boulder (págs. 207-245), muestra una amplia información sobre la literatura académica que destaca la excepcionalidad del caso uruguayo en referencia a la estabilidad de su régimen político.

25. La Constitución de 1918, como compromiso político entre el Batllismo y el Partido Nacional, estableció, en un intento de atenuar los excesos arbitrarios del poder presidencial, un Poder Ejecutivo bicéfalo [art. 70] en el cual el Presidente de la República, electo de manera directa por la ciudadanía [art. 71], conservaba la dirección ejecutiva de las funciones de la seguridad nacional y de las relaciones exteriores [art. 79], mientras que un Consejo Nacional de Administración, también elegido de forma directa y compuesto por nueve miembros (seis de ellos en representación de la lista partidista más sufragada y el resto por la del segundo partido político en número de votos) renovables por tercios bianualmente [arts. 82 y 85], conducía las restantes ramas administrativas del Estado. Sobre la reforma constitucional y el pacto entre los partidos políticos que permitieron la elaboración de la Constitución de 1918, así como sobre las principales características de ésta; ver, Héctor **Gros Espiell** y Juan José **Arteaga** (1991): *Esquema de la evolución constitucional del Uruguay*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo (págs. 59-71). Sobre la caracterización de Uruguay como Estado de consenso durante la instauración del régimen democrático; ver, Romeo **Pérez** (1988): "Cuatro antagonismos sucesivos. La concreta instauración de la democracia uruguaya", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n° 2, ICP, Montevideo (págs. 50-58).

26. El Estado uruguayo tiene el tamaño geográfico más reducido de la América del Sur de habla hispana (177.508 km²), representando tan sólo el 0,9% de la superficie total de este continente. [Esta información se ha procesado a través de los datos contenidos en el estudio editado por Peter **Waldman** (1984): *América Latina. Síntesis histórica, política, económica y cultural*, ed. Herder, Barcelona]. En

cuanto a su formación histórica como *Estado tapón*; ver, Joseph **Tulchin** (1987): "Uruguay como Estado tapón: implicancias para la estabilidad del Cono Sur", en *Cono Sur*, n° 4, FLACSO, Santiago de Chile (págs. 7-10).

27. En el año 1904 el electo Presidente de la República, José Batlle y Ordóñez, terminó con la última revolución armada en el país, instaurando de manera definitiva el Estado-nación como institución que detenta el monopolio legítimo de la violencia dentro de unos límites territoriales definidos. Sobre la posterior obra reformista de José Batlle y Ordóñez se recomiendan las siguientes lecturas: Efraín **González** y Roberto B. **Giúdice** (1959): *Batlle y el batllismo*, ed. Medina, Montevideo; Ricardo **Martínez** (1962): *El Uruguay batllista*, Edcs. de la Banda Oriental, Montevideo; Antonio M. **Grompone** (1962): *La ideología de Batlle*, ed. Arca, Montevideo; Milton I. **Vanger** (1963): *José Batlle y Ordóñez of Uruguay. The Creator of his Times, 1902-1907*, Harvard University Press, Cambridge; Carlos **Real de Azúa** (1964): *El impulso y su freno. Tres décadas de batllismo*, Edcs. de la Banda Oriental, Montevideo; Göran **Lindahl** (1971): *Batlle. Fundador de la democracia*, ed. Arca, Montevideo; Carlos **Real de Azúa** (1971): "Política, poder y partidos en el Uruguay de hoy", en Benvenuto, L. et all., *Uruguay Hoy*, ed. Siglo XXI, Buenos Aires (págs. 145-278); Julio A. **Louis** (1972): *Batlle y Ordóñez. Apogeo y muerte de la democracia burguesa*, ed. Nativa Libros, Montevideo; Carlos M. **Rama** (1972): *Historia social del pueblo uruguayo*, Edcs. Comunidad del Sur, Montevideo; Manuel **Claps** (1979): *Batlle. Estudio preliminar y selección documental*, ed. Casa del Estudiante, Montevideo; José Pedro **Barrán** y Benjamín **Nahum** (1979-87): *Batlle, los estancieros y el imperio británico*, VIII vols., Edcs. de la Banda Oriental, Montevideo; Milton I. **Vanger** (1980): *The Model Country. José Batlle y Ordóñez of Uruguay, 1907-1915*, Brandeis University Press, Hanover; Carlos **Zubillaga** (1983): "El batllismo: una experiencia populista", en *Cuadernos del Claeh*, n° 27, CLAEH, Montevideo (págs. 27-57); Carlos **Real de Azúa** (1984): *Uruguay: ¿Una sociedad amortiguadora?*, CIESU/EBO, Montevideo; y, Jorge **Balbis** et all. (1985): *El primer batllismo: cinco enfoques polémicos*, CLAEH/EBO, Montevideo.

28. El argumento básico de la corriente *socio-cultural* relaciona el débil rendimiento democrático de las sociedades latinoamericanas con la herencia precolombina, la tradición católica hispánica y la recepción instrumental, por parte de estas sociedades, de la moderna civilización industrial; ver, Howard **Wiarda** (1973): "Towards a Framework for the Study of Political Change in the Iberic-Latin Tradition", en *World Politics*, vol. 25, n° 1 (págs. 206-235); y, H.C.F. **Mansilla** (1991): "Aspectos antidemocráticos y antipluralistas en la cultura política latinoamericana", en *Revista de Estudios Políticos*, n° 74, CEC, Madrid (págs. 17-42). Una revisión crítica sobre este modelo explicativo se encuentra en los estudios de Alberto van **Klaveren** (1985): "Enfoques alternativos para el estudio del autoritarismo en América Latina", en Orrego Vicuña, F. (Comp.), *Transición a la democracia en América Latina*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires (págs. 23-28); y de Dieter **Nohlen** (1989): "¿Más democracia en América Latina? Democratización y consolidación de la democracia en una perspectiva comparada", en *Cuadernos del Claeh*, n° 49, CLAEH, Montevideo (págs. 147-149).

29. Sobre la colonización española de la Banda Oriental; ver, Juan E. **Pivel Devoto** (1952): *Raíces coloniales de la Revolución Oriental de 1811*, ed. Medina, Montevideo (págs. 131-134).

30. Durante el período independentista, la población global de la Banda Oriental no superaba los 130.000 habitantes, en un territorio cercano a los 180.000 km². De este componente humano, las etnias indígenas y esclavas eran apenas significativas; ver, Germán W. **Rama** (1989): *La democracia en Uruguay*, ed. Arca, Montevideo (pág. 17). En base a los datos correspondientes a 1980, Uruguay presenta la composición étnica más homogénea del continente latinoamericano (88% de blancos, 9% de mestizos y 3% de mulatos); ver, Dieter **Nohlen** (1984): "Uruguay", en Waldman, P. (Ed.), *América Latina. Síntesis histórica, política, económica y cultural*, ed. Herder, Barcelona (pág. 262).

31. El procesamiento gradual de pautas y valores culturales, en torno a las ideas del consenso social y del compromiso político, se asemejan a los modelos consocional y/o consensual planteados, para la estabilidad de los regímenes democráticos, por Arend **Lijphart** (1977): *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*, Yale University Press, New Haven. Sobre la discusión de ambos modelos en referencia a la democracia mayoritaria; ver, Arend **Lijphart** (1991): "Presidencialismo e democracia majoritária", en Lamounier, B. (Org.), *A Opção Parlamentarista*, Ed. Sumaré/IDESP, Sao Paulo (págs. 121-137). Para el caso de Uruguay, el *sistema de compromisos* es analizado desde perspectivas diversas: como elemento central en el proceso de instauración democrática [Romeo **Pérez** (1988): "Cuatro antagonismos sucesivos. La concreta instauración de la democracia uruguaya", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n° 2, ICP, Montevideo (págs. 50-58)], como factor de legitimidad política [Carlos **Real de Azúa** (1991): "Uruguay: ¿Una sociedad amortiguadora?", en *Síntesis*, n° 13, AIETI, Madrid (págs. 114-116)] o como característica forjadora del sistema de partidos políticos [Gonzalo **Varela** (1988): *De la República liberal al Estado militar -crisis política en Uruguay (1968-1973)-*, Edcs. del Nuevo Mundo, Montevideo (págs. 18-22)].

32. Sobre el origen, caracterización y crisis del *Estado oligárquico* en América Latina, en referencia a los proyectos democráticos alternativos; ver, Marcello **Carmagnani** (1982): *La Grande Illusione delle Oligarchie. Stato e Società in America Latina (1850-1930)*, Loescher, Turín; y, Marcelo **Cavarozzi** (1978): "Elementos para una caracterización del capitalismo oligárquico", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 39, n° 4, UNAM, México (págs. 1327-1351).

33. Marcelo **Cavarozzi** (1978): "Elementos para una caracterización del capitalismo oligárquico", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 39, n° 4, UNAM, México (págs. 1336-1340).

34. Un ejemplo ilustrativo de esta afirmación es la rápida desarticulación del conato de reforma conservadora de 1910 ante la reelección de José Batlle y Ordóñez; ver, Carlos **Real de Azúa** (1971): "Política, poder y partidos en el Uruguay de hoy", en Benvenuto, L. et al., *Uruguay Hoy*, ed. Siglo XXI, Buenos Aires (págs. 179-181).

35. Charles G. Gillespie (1987): *Party strategies and redemocratization: Theoretical and comparative perspectives on the Uruguayan case*, University Microfilms International, Ann Arbor (pág. 46). Por su parte, el estudio de Mercedes Quijano (1972): "El batllismo: su política fiscal y la burguesía agraria entre 1900 y 1930", en *Cuadernos de Ciencias Sociales*, n° 2, Instituto de Ciencias Sociales, Universidad de la República Oriental de Uruguay, Montevideo (págs. 31-53), abastece de la necesaria información cuantitativa para respaldar esta tesis.

36. Carlos Real de Azúa (1991): "Uruguay: ¿Una sociedad amortiguadora?", en *Síntesis*, n° 13, AIETI, Madrid (pág. 112).

37. La tesis que correlaciona el nivel de desarrollo socio-económico con la emergencia y estabilidad de los regímenes políticos democráticos fue expuesta por Seymour M. Lipset (1959): "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", en *American Political Science Review*, vol. 53, n° 1 (págs. 69-105). La discusión crítica de su hipótesis central ha sido ampliamente desarrollada en el Capítulo I.1 de la presente tesis doctoral. En referencia al caso uruguayo, la excepcionalidad de su formación socio-económica, en relación al resto de las naciones de América Latina, es sobremanera conocida, de forma que este país manifestó, hasta finales de la década de 1950, el balance de indicadores socio-económicos más europeo entre los estados latinoamericanos. Incluso, con base en los datos del quinquenio 1980-84, el país aún mantenía uno de los mejores rendimientos socio-económicos del continente [Banco Interamericano de Desarrollo (1986): *El progreso económico y social en América Latina*, IDB, Washington D.C.], así como una de las distribuciones de la renta más igualitarias e equitativas del ámbito latinoamericano [Alicia Melgar (1981): "La distribución del ingreso en el Uruguay", en *Serie Investigaciones del Claeh*, n° 18, CLAEH, Montevideo].

38. Hasta las elecciones de la *Convención Nacional Constituyente* de 1916, los derechos políticos se encontraban sumamente restringidos en base a la normativa de la Constitución independentista de 1830. De acuerdo a la taxonomía expuesta por Robert A. Dahl (1989): *La poliarquía. Participación y oposición*, Tecnos, Madrid (págs. 41-46), el régimen uruguayo, hasta el año citado, se considera como una *oligarquía competitiva*. En cuanto a las modificaciones legislativas y constitucionales procesadas entre 1916 y 1942, en relación a la ampliación de la representación política; ver, Héctor Gros Espiell y Juan José Arteaga (1991): *Esquema de la evolución constitucional del Uruguay*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo (págs. 59-100). Entre los años citados, la participación ciudadana en los actos electorales aumentó del 18,4% hasta el 42,6% de la población; ver, Juan Rial y Jaime Klaczko (1989): "Tendencias del electorado. Resultado de las elecciones, 1925-1989", en *Cuadernos de Orientación Electoral*, n° 4, PEITHO/CAPEL, Montevideo (pág. 99).

39. En el ensayo de Robert A. Dahl (1989): *La poliarquía. Participación y oposición*, Tecnos, Madrid (págs. 41-46), esta secuencia histórica se define a través de las dimensiones denominadas *liberalización* (oposición pública) y *representación* (participación política). A partir de éstas se construye un modelo

secuencial determinado por la acción de dos ejes dinámicos; por un lado, la transformación del régimen es consecuencia del incremento de las oportunidades para el debate público; por otro, el cambio de régimen se deriva de sus propias capacidades de inclusión política. Conforme a este esquema, la secuencia histórica procesada en el caso uruguayo es la conversión experimentada por las hegemonías cerradas en sistemas competitivos de pluralismo político, mediante incrementos de la participación y de la representación política sobre la base de la existencia anterior de procedimientos competitivos de carácter exclusivo (oligarquías competitivas). Esta secuencia, en la cual la dimensión de liberalización precede a la de representación, es la ruta más común entre las poliarquías más estables.

40. Luis E. **González** (1991): *Political structures and democracy in Uruguay*, University of Notre Dame Press, Notre Dame (pág. 3).

41. En concreto, los analfabetos alcanzaron su derecho al sufragio, en el caso de Uruguay, en el año de 1918, mientras que en Chile ésto sucedió en 1970; de idéntica manera, las mujeres uruguayas ejercieron la plenitud de sus derechos políticos en 1934, dieciocho años antes que sus homónimas chilenas. El resultado de este proceso es que, como comprueba Arturo **Valenzuela** (1976): "Political Constraints to the Establishment of Socialism in Chile", en Valenzuela, A. y Valenzuela, J.S. (Eds.), *Chile: Politics and Society*, Transaction Books, New Brunswick (pág. 10), el sufragio extensivo fue en Chile un fenómeno muy reciente. Esta afirmación se constata en atención a los siguientes datos. Mientras que la ciudadanía chilena en plena posesión de sus derechos políticos aumentó del 7% en 1880 a tan sólo el 15% en 1940, en Uruguay los inscritos en el padrón electoral eran el 75% de los hombres mayores de 18 años en 1925, de manera que ya en la década de 1920 los sufragios válidos, en relación a los residentes masculinos mayores de edad, eran del 80%, y del 20% en relación a la población total. Estos porcentajes han sido elaborados en base a los datos contenidos en el estudio de Dieter **Nohlen** y Juan **Rial** (1990): "Estadística electoral del Uruguay", en *Arbeitspapier (Investigación sobre América Latina)*, n° 3, Institut Für Politische Wissenschaft, Universität Heidelberg, Heidelberg (pág. 21).

42. Sobre la formación de esta afirmación se atiende al análisis de las dimensiones propuestas por Robert A. **Dahl** (1989): *La poliarquía. Participación y oposición*, Tecnos, Madrid (págs. 13-19), en comparación con la aplicabilidad de esas mismas dimensiones al resto de las naciones de América Latina [Luis E. **González** (1991): *Political structures and democracy in Uruguay*, University of Notre Dame Press, Notre Dame (pág. 4)]; en este sentido, ver el registro histórico de otras experiencias democráticas en la región (especialmente, Chile, Colombia, Costa Rica y Venezuela) en Manuel **Alcántara** (1989-90): *Sistemas Políticos de América Latina*, 2 vols., Tecnos, Madrid.

43. El origen de los bandos político-militares, antecedente inmediato de los partidos políticos en su acepción moderna, tuvo lugar como consecuencia del alineamiento de sectores sociales en torno a los principales *caudillos* que monopolizaron la vida del país tras la salida de él de José Artigas, después de su derrota en 1820. Una vez alcanzada la independencia nacional en 1828, los seguidores de Rivera, de carácter liberal, se contraponían a los de Oribe, más conservador. Ambos grupos llegaron a portar

divisas coloradas y blancas, respectivamente, que les dieron un notable grado de identificación icónica y que tuvieron su puesta en escena en la batalla de *Carpintería* en 1836. Sobre la definición de los bandos políticos durante el período postindependentista; ver, Juan E. **Pivel Devoto** (1956): *Historia de los partidos e ideas políticas en el Uruguay*, vol. II, ed. Medina, Montevideo (págs. 152-155).

44. Los nacionalistas (*blancos*) se rebelaron contra el Gobierno de Montevideo -en defensa de los intereses del sector agro-pecuario exportador, contrario al incremento de la presión impositiva fomentada por los grupos urbano-industriales de la capital- en los años de 1875, 1897 y 1904. Esta última sublevación armada significó, en un período caracterizado por un rápido proceso de crecimiento económico y de centralización político-administrativa, el triunfo del *país legal* creado por la élite ilustrada de Montevideo sobre el *país real* dominado por los diferentes caudillos y sus contingentes rurales armados. El advenimiento a la Presidencia de la República de José Batlle y Ordóñez manifestó la consolidación del Estado-nación, el cual adquirió una dimensión inédita en América Latina: la instauración de un sistema de continua democratización de la política y de la sociedad. Para Tulio **Halperin Donghi** (1971): *Historia contemporánea de América Latina*, Alianza Editorial, Madrid (págs. 323-324), este proceso fue el producto de una compleja evolución de las fuerzas internas del Partido Colorado, y, en concreto, del predominio de un sector colorado de la oligarquía urbana.

45. Carlos **Real de Azúa** (1984): *Uruguay: ¿Una sociedad amortiguadora?*, CIESU/EBO, Montevideo (pág. 93).

46. De acuerdo al sentido original del término expuesto por Otto **Kirchheimer** (1966): "The Transformation of the Western European Party Systems", en LaPalombara, J. y Weiner, M. (Eds.), *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, Princeton (pág. 184).

47. De acuerdo con Gerardo **Caetano** y José P. **Rilla** (1991): "El sistema de partidos: raíces y permanencias", en Caetano, G., Rilla, J., Mieres, P. y Zubillaga, C., *De la tradición a la crisis*, CLAEH/EBO, Montevideo (págs. 29-31), la temprana convergencia entre los grupos de presión u opinión de carácter conservador, y ambos partidos políticos tradicionales, se debió, en buena medida, a la mutua conveniencia de representación de sus intereses recíprocos. En referencia con las clases altas, los citados autores manifiestan que esta relación, si bien imposibilitó que el estrato social reseñado ejerciera de forma directa su control sobre el aparato estatal, también impidió la puesta en práctica de las necesarias reformas radicales, incluso durante la época del propio Batlle y Ordóñez.

48. En este sentido se expresa Carlos **Real de Azúa** (1971): "Política, poder y partidos en el Uruguay de hoy", en Benvenuto, L. et al., *Uruguay Hoy*, ed. Siglo XXI, Buenos Aires (pág. 212). Esta visión, en torno a la determinación de la legislación electoral sobre los formatos partidistas, concuerda con el análisis de la *Ley de Duverger* efectuado por Douglas W. **Rae** (1967): *The Political Consequences of Electoral Laws*, Yale University Press, New Haven. Esta perspectiva ha sido ampliamente admitida por la comunidad politológica internacional; en este sentido, ver, David **Butler** (1981): "Electoral

Systems", en Butler, D., Penniman, H. y Ranney, A. (Eds.), *Democracy at the Polls. A Comparative Study of Competitive National Elections*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, DC (pág. 11); Giovanni **Sartori** (1986): "The Influence of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Method?", en Grofman, B. y Lijphart, A. (Eds.), *Electoral Laws and their Political Consequences*, Agathon Press, New York (pág. 64); o, Robert A. **Dahl** (1989): *La poliarquía. Participación y oposición*, Tecnos, Madrid (págs. 197-201).

49. Por *recurso homeostático* se manifiesta el concepto de un instrumento con capacidad de enfrentar condiciones adversas para la conservación de su estructura vital; ver, David **Easton** (1979): *Esquema para el análisis político*, ed. Amorrortu, Buenos Aires (pág. 137). Su aplicación al caso de los mecanismos electorales del país ha sido expuesta en los estudios de Romeo **Pérez** (1984): "Los partidos en el Uruguay moderno", en *Cuadernos del Claeh*, n° 31, CLAEH, Montevideo (págs. 63-80); y, Gerardo **Caetano** y José P. **Rilla** (1991): "El sistema de partidos: raíces y permanencias", en Caetano, G., Rilla, J., Mieres, P. y Zubillaga, C., *De la tradición a la crisis*, CLAEH/EBO, Montevideo (págs. 26-27). El efecto colateral de estos recursos homeostáticos, vigentes a través del marco institucional de 1942, fue la puesta en práctica de un *candado* a la movilidad del electorado hacia otras formaciones políticas al margen de los partidos tradicionales; ver, Carlos **Real de Azúa** (1964): *El impulso y su freno. Tres décadas de batllismo*, Edcs. de la Banda Oriental, Montevideo (págs. 75-96). Sin embargo, los elementos configuradores del sistema electoral uruguayo no surgieron de una sola vez y, en consecuencia, no son el resultado de una tarea sistemática o artificial, sino que son producto de un continuo proceso de evolución histórica, factor que explica que no todos sus elementos tiendan a producir idénticos efectos. Incluso, algunos rasgos básicos de su configuración primigenia, como los mecanismos de acumulación o las sucesivas regulaciones de las *Leyes de Lemas*, cuya aplicación inicial favoreció la consolidación de la tradición bipartidista, han servido para que, con el transcurso temporal, los partidos cristianos y de izquierda convergieran en la coalición Frente Amplio, cuya posibilidad electoral se basó en las mismas normas que casi cinco décadas antes se habían impuesto para favorecer de manera exclusiva al Partido Colorado y al Partido Nacional. Este desarrollo de los hechos políticos avala uno de los aspectos configuradores de la hipótesis expresada en la presente disertación doctoral, en el sentido de que la acción política de los actores partidistas manifiesta una capacidad suficiente para modificar los rasgos estructurales de la matriz político-institucional. Desde esta perspectiva, el presente análisis concuerda con la opinión manifestada por Dieter **Nohlen** (1981): *Sistemas electorales del mundo*, ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, en el sentido de que "[...] la constitución y el cambio de funciones del sistema de lema se encuentran en relación muy estrecha con el desarrollo socio-económico y político de este país [...]" (pág. 560).

50. En este sentido se expresa el estudio de Gerardo **Caetano** y José P. **Rilla** (1991): "El sistema de partidos: raíces y permanencias", en Caetano, G., Rilla, J., Mieres, P. y Zubillaga, C., *De la tradición a la crisis*, CLAEH/EBO, Montevideo (págs. 24-25). Este argumento se basa en el hecho de que, durante varias fases de la evolución político-institucional de Uruguay, y mientras que los partidos tradicionales carecían de instituciones, autoridades y programas comunes, los *sublemas* presentaron indicadores de organización y de funcionamiento acordes con la noción clásica de un partido político; ver, Göran **Lindahl** (1971): *Batlle. Fundador de la democracia*, ed. Arca,

Montevideo. Incluso, hubo ocasiones en que determinados sectores intrapartidistas se coalicionaron con otros del partido político rival en contra de otra fracción del propio partido. Estas manifestaciones de incoherencia ideológica se intentaron corregir mediante la instrumentación del artículo 11º de la *Ley Complementaria de Elecciones* de 1925, que, hasta su derogación a través de la reforma constitucional de 1934, posibilitó a determinados sublemas utilizar un peculiar mecanismo de acumulación: el sublema en cuestión estaba autorizado, en la distribución de escaños para la Cámara de Representantes, para sumar la votación conseguida por él a nivel nacional, pero sin acumularla al resto de su partido político. El resultado de esta disposición era la transformación de los sublemas en verdaderos partidos políticos. Desde esta perspectiva, Giovanni Sartori argumenta que los actores centrales del sistema de partidos políticos uruguayo son las fracciones de éstos, de manera que el formato bipartidista se manifiesta sólo como el resultado de una determinación de los mecanismos electorales; ver, Giovanni Sartori (1976): *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge (pág. 107). El desarrollo recién analizado ha supuesto que el sistema electoral haya sido objeto de constantes críticas tanto desde el terreno académico como desde los ámbitos políticos progresistas. De esta manera, a partir de la década de 1930, y hasta comienzos de los años setenta, se ha argumentado que los mecanismos electorales influyen, de forma decisiva, en la persistencia artificial de la unidad de los partidos tradicionales. La posibilidad de instrumentalizar los mecanismos de acumulación de manera intrapartidista ayuda a que las divergencias ideológicas (o personalistas), entre los sublemas de un mismo partido político, se resuelvan sin ocasionar procesos de escisión. En este sentido, se argumenta que, sólo mediante los mecanismos de acumulación, los partidos tradicionales han mantenido la unidad de sus fracciones ideológicamente divergentes, y, que, de no existir tales mecanismos, ambas agrupaciones políticas se hubieran fraccionado en tantos partidos como sublemas las componen. Sin embargo, con la formación del *Frente Amplio* en 1971, este tipo de críticas perdió su fuerza expiatoria, ya que sus mayores defensores configuraron esta coalición electoral gracias a la existencia de los mecanismos que secularmente habían criticado.

51. El interés básico de ambos partidos tradicionales fue el mantenimiento de su unidad, dificultada en ese momento por los conflictos internos experimentados en la confrontación con su homónimo rival. Sin embargo, como ha demostrado el desarrollo histórico, cuando las divergencias han manifestado una crisis insalvable se han producido rupturas intrapartidistas, a pesar de los mecanismos electorales [En la década de 1930 el Partido Nacional se dividió en dos sectores, cada uno de los cuales se constituyó en un partido político sin posibilidad de acumulación entre sí. En 1952 se estableció una cláusula a efectos de permitir a ambos partidos políticos, sin perder su calidad de tales, acumular sus votos entre sí. Esta disposición jamás fue utilizada. En 1958, sin embargo, el proceso político permitió que las dos fracciones reconstruyeran el tradicional Partido Nacional]. Por otra parte, en el plano de la sistemática electoral, Giovanni Sartori (1986): "The Influence of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Method?", en Grofman, B. y Lijphart, A. (Eds.), *Electoral Laws and their Political Consequences*, Agathon Press, New York (pág. 64), advierte de la influencia que ejerce un formato bipartidista ya estructurado como freno a la presencia de terceras fuerzas políticas significativas.

52. Sobre la *responsabilidad* del mecanismo electoral del **doble voto simultáneo** en el fomento de la fragmentación partidista se enfrentan dos tipos de argumentación que pueden ser presentados de la

siguiente manera. Para Luis E. **González**, el doble voto simultáneo es el responsable directo de la fraccionalización de los partidos políticos, ya que permite una competencia electoral entre los candidatos de un mismo partido, sin que ésta reste posibilidades a su triunfo, debido a que los votos de todos ellos se acumulan *para establecer la fuerza electoral del partido*. Por otra parte, este mecanismo *permite que nuevos aspirantes a líderes se salten un escalón de la jerarquía partidista, abriendo una nueva candidatura paralela a la de aquellos que previamente eran sus superiores y compitiendo así directamente con ellos*. En este caso, el partido político no trata de bloquear esta nueva candidatura paralela, pues si bien tiene los mecanismos legales para ello, el uso de éstos podría suponer una escisión de la nueva lista y su integración en una agrupación política rival, provocando así una pérdida en la acumulación de la votación. En esta lógica, se reconoce que el doble voto simultáneo contribuye a fortalecer *la democracia interna de los partidos, haciendo enormemente competitivo el acceso al liderazgo*, y a facilitar el papel de las minorías dentro del esquema partidista, al posibilitar la creación de fracciones sometidas al juicio de los electores. Por último, este razonamiento sostiene que de no existir tal mecanismo electoral, los partidos políticos tradicionales se hubieran fraccionado en tantos como corrientes internas tuvieran éstos; ver, Luis E. **González** (1985): "El sistema de partidos y las perspectivas de la democracia uruguaya", en *Documentos de Trabajo*, n° 90, CIESU, Montevideo (págs. 13-14). Sin embargo, para Aldo **Solari**, el doble voto simultáneo, aunque contribuye a mantener la fraccionalización de los partidos tradicionales, no es el causante directo de ésta. Siempre existieron conflictos intrapartidistas, consecuencia de la dinámica socio-política del sistema de partidos políticos. El doble voto simultáneo resolvió esta situación dentro de los límites partidistas, lo cual contribuyó a mantener las tensiones en el interior de las agrupaciones políticas. Sin embargo, tales conflictos fueron anteriores a la normativa que ponía en marcha el mecanismo de acumulación. El nuevo sistema lo que trató de resolver fue la fraccionalización existente, a través de una solución intrapartidista de los conflictos, recurriendo al elector. Por tanto, este mecanismo no es el responsable de los conflictos ni de la fraccionalización existente, si bien es cierto que de no existir tal mecanismo los diversos sectores de los partidos políticos habrían llegado a un consenso unitario en torno a su divisa tradicional; ver, Aldo **Solari** (1986): "El sistema de partidos y el régimen electoral en el Uruguay", en Franco, R. (Ed.), *El sistema electoral uruguayo. Peculiaridades y perspectivas*, vol. I, Fundación Hanns-Seidel, Montevideo (pág. 142).

53. Esta peculiar configuración posibilitó la gestación de acuerdos políticos entre los sectores ideológicamente más próximos de ambos partidos tradicionales, siendo de los más célebres el alcanzado entre el batllismo y el nacionalismo independiente en contra de Luis A. de Herrera, y el pacto entre este último y el colorado Gabriel Terra que propició el impulso conservador de 1933. Esta práctica de rebasar la frontera impuesta por las divisas partidistas persistió, de manera patente, en la realidad política del país, si bien, en el plano estrictamente electoral, permaneció la tradicional estructura bipartidista.

54. Charles G. **Gillespie** (1991): *Negotiating Democracy. Politicians and Generals in Uruguay*, Cambridge University Press, Cambridge (págs. 20-22).

55. Luis E. **González** (1991): *Political structures and democracy in Uruguay*, University of Notre Dame Press, Notre Dame (págs. 16-17).

56. Para Otto **Kirchheimer** (1966): "The Transformation of the Western European Party Systems", en LaPalombara, J. y Weiner, M. (Eds.), *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, Princeton (pág. 185), los partidos políticos de los Estados Unidos de América presentan el ejemplo paradigmático de un sistema de partidos "catch-all". En este sentido, Carlos **Real de Azúa** (1971): "Política, poder y partidos en el Uruguay de hoy", en Benvenuto, L. et al., *Uruguay Hoy*, ed. Siglo XXI, Buenos Aires, argumenta que "[...] quienes denuncian la inexistencia de partidos en el Uruguay están apelando a un tipo cuya falta de vigencia se percibe, no sólo en casi todas las naciones latinoamericanas, [...] sino en sociedades de tan antiguo sistema partidario como los Estados Unidos." (pág. 230).

57. Para Giovanni **Sartori** (1976): *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Cambridge University Press, New York (pág. 76), es una manifestación contemporánea el hecho de que las corrientes intrapartidistas presenten, en algún caso, una organización más fuerte que la del propio partido político; sin embargo, esta realidad, por sí misma, no invalida que éste sea definido como tal.

58. Luis E. **González** (1991): *Political structures and democracy in Uruguay*, University of Notre Dame Press, Notre Dame (pág. 17).

59. Joseph **LaPalombara** (1974): *Politics within Nations*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs (págs. 509-510).

60. En referencia a la tradición y a los patrimonios simbólicos, como elementos centrales en la identidad de los partidos políticos uruguayos; ver, Pablo **Mieres** (1992): "El cambio del sistema de partidos y de las adhesiones políticas de los uruguayos", en Alcántara, M. y Crespo, I., *Partidos políticos y procesos electorales en Uruguay (1971-1990)*, CEDEAL, Madrid (págs. 229-232).

61. De acuerdo al estudio Gerardo **Caetano** y José P. **Rilla** (1991): "El sistema de partidos: raíces y permanencias", en Caetano, G., Rilla, J., Mieres, P. y Zubillaga, C., *De la tradición a la crisis*, CLAEH/EBO, Montevideo (págs. 33-39).

62. El "pacto de chinchulín" significó la expansión del principio de coparticipación gubernamental al ámbito de los consejos de dirección de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados, de manera que, de los cinco miembros de los citados consejos, tres eran nombrados por el partido vencedor en las elecciones, siendo los dos restantes elegidos por el partido opositor. Este proceso, que manifestó en la práctica la colonización del Estado por la burocracia política, si bien garantizando a

la oposición una cuota de poder en los órganos de planificación y de ejecución económica, consagró el carácter clientelar -como intermediarios y reclutadores- de ambos partidos tradicionales.

63. Uno de los argumentos explicativos, en torno al proceso de erosión y de quiebra institucional experimentado en Uruguay, se vincula con el **modelo de modernización** desarrollado a principios del presente siglo. La emergencia de un sistema moderno de participación política se tornó posible a través de un pacto tenso entre una élite urbana-modernizadora y otra económica-tradicional. En este sentido, el país procesó un experimento de *modernización conservadora*. Un complejo sistema de alianzas partidistas, una estructura institucional construida a través de compromisos y de controles recíprocos, y una configuración política hiperagregativa, permitió la convivencia de dos poderes paralelos: uno, económico, tradicional y agro-pecuario; el otro, político, moderno y urbano. Este modelo *pactado* se manifestó, en el transcurso temporal, como un "*entrelazado de compromisos y limitaciones recíprocas [...] frágil y carente de autocorrectivos cuando el contexto económico le era hostil*" [Carlos Real de Azúa (1971): "Política, poder y partidos en el Uruguay de hoy", en Benvenuto, L. et al., *Uruguay Hoy*, ed. Siglo XXI, Buenos Aires (pág. 178)]. De acuerdo a esta formulación, el país manifestó una inserción internacional con éxito, apoyada por un contexto que demandó su producción agro-pecuaria desde la I Guerra Mundial hasta el conflicto de Corea. Sin embargo, esta situación de privilegio desapareció hacia fines de la década de 1950, siendo, a partir de esta fecha, cuando se evidenció el inicio del proceso de erosión del modelo político. La escasa disposición mostrada tanto por las élites político-partidistas como por las de carácter socio-económico para haber procesado una modernización productiva de carácter endógeno, y la consecuente incapacidad de éstas para hacerlo una vez enfrentadas a la crisis económica internacional, hipotecó, en un principio, la continuidad de las *permanencias* del sistema de partidos, para, más tarde, resultar una extraordinaria fuente de inestabilidad para el propio régimen político.

64. Sobre la tesis que relaciona los cambios operados en el sistema de partidos políticos con la alteración de las pautas de identificación política de los ciudadanos; ver, Pablo Mieres (1992): "El cambio del sistema de partidos y de las adhesiones políticas de los uruguayos", en Alcántara, M. y Crespo, I., *Partidos políticos y procesos electorales en Uruguay (1971-1990)*, CEDEAL, Madrid (págs. 225-242).

SEGUNDA PARTE

LA QUIEBRA INSTITUCIONAL - DE LA EROSION DEL COMPROMISO A LA CRISIS EN EL SISTEMA POLITICO -

CAPITULO PRIMERO

EL ESTUDIO DE LAS QUIEBRAS
INSTITUCIONALES EN AMERICA
LATINA

1.- DEL SIGNIFICADO DE LAS QUIEBRAS INSTITUCIONALES

Desde mediados de la década del sesenta hasta la mitad de los setenta una mayoría significativa de los países de América Latina sufrieron rupturas en sus ciclos constitucionales; éstas fueron acompañadas, incluso en aquellos países con una trayectoria democrática más continua, por un proceso de desintegración de sus regímenes¹. Este hecho obligó no sólo a refutar o revisar algunos de los desarrollos teóricos anteriores, sino también a producir nuevos esquemas conceptuales que dieran respuesta al proceso de erosión que determinó la quiebra del régimen democrático.

Como punto de reflexión común, la incipiente literatura académica que se dedicó al estudio de este fenómeno popularizó el término quiebra; concepto que, sin embargo, tiene una dudosa adecuación al objeto, o proceso, que intenta analizar. De este modo, una **quiebra institucional** puede conceptualizar un acto temporal durante el cual el Parlamento es disuelto, el Presidente de la República depuesto, y las libertades públicas y los derechos individuales y colectivos son formalmente reducidos o anulados. Sin embargo, tales hechos, aunque importantes, y trágicos, se reducen a una mera anécdota; son ya el fruto de un continuo proceso de desgaste y erosión del régimen democrático. Será la naturaleza de este **proceso** el objeto de estudio que se define a partir de este momento como quiebra institucional de un régimen político democrático.

Una vez determinado el ámbito de aprehensión del término quiebra, conviene situar la reflexión en el objeto de la misma: las instituciones, los procedimientos o los actores de la **democracia**. Con este concepto, y continuando la línea de argumentación manejada por los análisis politológicos y académicos vinculados a este tema, se define un umbral mínimo de procedimientos y reglas que regulan, aseguran y permiten la competencia y la participación, y el uso del poder y la oposición al mismo, de todos los actores del sistema político².

Desde esta perspectiva, las condiciones mínimas exigidas para considerar como democrático a un determinado régimen son las garantías en las libertades de asociación y de expresión, así como el respeto y la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos y de la

colectividad. En segundo término, se requiere que las autoridades estatales sean electas a través de un acto soberano protagonizado por los integrantes de la sociedad civil. Además, un régimen democrático debe posibilitar la formación, el carácter de oposición y el debate entre los partidos políticos legitimados por los ciudadanos-votantes para ello; como consecuencia inmediata ésto supone la existencia de una comunidad libre para asociarse y expresar, de esta manera, sus intereses políticos y sus creencias ideológicas, éticas o morales, todo ello bajo la garantía que supone un marco regido por normas constitucionales legítimamente establecidas³.

Una vez concretado el ámbito del estudio de las quiebras institucionales, el objeto de las siguientes páginas será la exposición y el análisis de los marcos teóricos y conceptuales que se han centrado en el estudio de los procesos y dinámicas por las cuales el tipo de régimen recién descrito se quebró, dando paso a diferentes modelos institucionales de autoritarismo. Se trata, en definitiva, de diseñar una estrategia que resulte apropiada para comprender la especificidad de los procesos de quiebra democrática, poniendo de relieve los principales componentes (mediante el desarrollo de los siguientes epígrafes) de un modelo de carácter global⁴. Por todo ello, se atiende, en primer lugar, a la definición de ciertos presupuestos teóricos sobre la emergencia de los regímenes democráticos, para pasar, a continuación, a concretar las herramientas conceptuales para analizar la continuidad de este tipo de régimen, así como los puntos de debilidad en el mismo; en tercer lugar, los dos epígrafes posteriores se trasladan al campo del comportamiento de los actores (tipos de competencia y de oposición, y características de las Fuerzas Armadas); por último, se concluye con los cambios registrados en el sistema y con los nuevos modelos puestos en marcha.

2.- LA ESTABILIDAD DEMOCRATICA: SUS FACTORES EXPLICATIVOS

En el camino de la búsqueda por explicar las posibles correlaciones entre la emergencia y estabilidad de los regímenes democráticos y los factores explicativos de tales hechos, los

teóricos de la democracia han realizado una operación analítica marcadamente reduccionista. Así, tras la II Guerra Mundial, una gran mayoría de los estudios sobre las condiciones de emergencia de las democracias mantienen como denominador común una explicación centrada en las transformaciones de la esfera socio-económica; los factores políticos, cuando ingresan en la esfera explicativa, lo hacen como factor causal, o, muchas veces, como secundario.

En este sentido, Seymour M. **Lipset**, en su clásico estudio sobre los requisitos para la estabilidad de los regímenes democráticos, argumenta que es posible observar, de manera empírica, un fuerte grado de correlación entre los niveles de desarrollo socio-económico y la presencia de sistemas democráticos⁵. A partir de esta evidencia, y con los términos en ella manejados, propone un camino explicativo de tipo causa-efecto, en el cual los procesos sostenidos de industrialización contribuyen al incremento de la riqueza y de los niveles de educación, así como fomentan las condiciones de igualdad en el acceso a ambos; este hecho conlleva un crecimiento de las clases medias, en relación a los sectores deprimidos y acomodados. La consecuencia final de todo el proceso es la construcción de una base primaria de legitimidad política que permite la emergencia y estabilidad del régimen democrático⁶.

Desde otra perspectiva, Barrington **Moore** enfatiza, en su análisis sobre la emergencia de los sistemas democráticos, la estructura de clases como elemento fundamental de su tesis⁷. En ésta, señala que en aquellos países donde los sectores pertenecientes a la aristocracia agraria, o terrateniente, han visto disminuir su poder económico, así como su centralidad en la esfera político-social, en favor de una ascendente burguesía, los regímenes democráticos emergen con mayores garantías de estabilidad. Por el contrario, los países que presentan una élite agraria fuerte, y una burguesía subordinada a la primera, y allí donde esta élite se apoya en unos modos de producción que requieren la incorporación *obligada* de fuerza de trabajo, la democracia, como sistema que regula el orden y la competencia política, no se implantará, o, de hacerlo, estará caracterizada por una endémica debilidad e inestabilidad⁸.

Sin embargo, estas breves referencias a dos teorías diferentes, pero representativas de una opción metodológica común, la reducción de lo político a otras esferas analíticas, intentan responder a una cuestión distinta, aunque importante, a la planteada en el análisis de este

capítulo. En este sentido, el énfasis de ambas se centra en la génesis de estos regímenes. Por tanto, su principal interés radica en ofrecer una serie de herramientas conceptuales, y de criterios analíticos, que sirven para evaluar las condiciones de emergencia de la democracia en cuanto referencia a las bases estructurales que la sustentan.

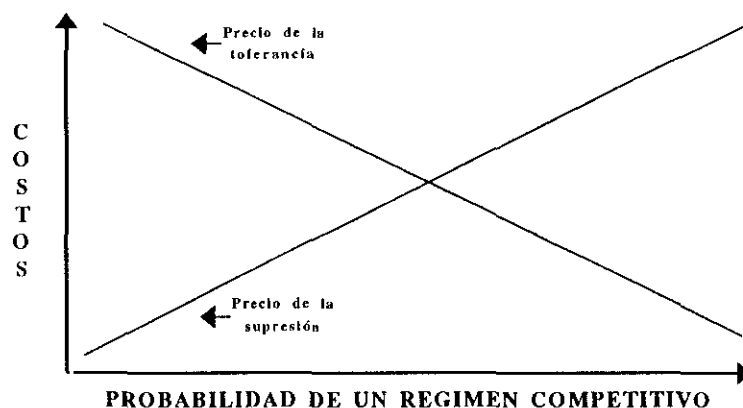
Como complemento de esta constatación, para otro grupo de autores los factores esgrimidos por las antedichas teorías sólo poseen una validez limitada, y, en lo que hace al caso concreto de las quiebras institucionales, un potencial analítico restringido, ya que, sin pretender construir un espacio explicativo único, éstos intentan recuperar la preeminencia de la **esfera política** sobre las dimensiones socio-económicas. De acuerdo con esta nueva perspectiva, los cambios procesados en el orden político son resultado, fundamentalmente, de los diversos componentes estructurales del sistema político, o, en menor medida, de factores de índole político-histórica. En este sentido, se establece una relación de causalidad directa entre la quiebra institucional y las disfunciones existentes en el marco de las estructuras políticas⁹.

Tanto la obra de Samuel P. **Huntington** como la de Robert A. **Dahl** centran su atención en la estabilidad del régimen democrático, enfocada ésta como la resultante de una ecuación de dos términos de mutua referencia y retroalimentación. Para el primero de estos autores, la estabilidad política depende de la relación existente entre el nivel de participación ciudadana y el de *institucionalización* política¹⁰. Esta articulación se establece entre las demandas generadas y la capacidad inclusiva del sistema para satisfacerlas. Desde esta perspectiva, desarrolla una taxonomía de los sistemas políticos en base a la relación entre ambas variables¹¹.

TIPOLOGIA DE LOS SISTEMAS POLITICOS

+ P A R T I C I P A C I O N	SISTEMAS PRETORIANOS	SISTEMAS CIVICOS
	DE MASAS	PARTICIPATIVO
	RADICAL	PROGRESISTA
	OLIGARQUICO	ORGANICO
	- INSTITUCIONALIZACION +	

Para Robert A. Dahl, la relación de referencia mutua delimita que en el momento en que los costos de tolerancia -de competencia e inclusión- son mayores que los generados por la posibilidad de supresión, el régimen democrático se encontrará abocado a un proceso de erosión. Por tanto, las probabilidades de vigencia de un régimen democrático se hacen evidentes en la siguiente figura¹².



Sin embargo, ambas ecuaciones no resuelven el problema del equilibrio; en otras palabras, ante un caso particular de quiebra democrática, ¿cuál de los dos términos es el responsable de la misma?: ¿un incremento en la generación de las demandas o una pérdida en la capacidad del sistema político para satisfacerlas? En consecuencia, las mencionadas ecuaciones, al estar compuestas de términos mutuamente referidos, no permiten determinar si éstas tienen capacidad de explicación en el caso de las quiebras institucionales¹³. En este sentido, Juan J. Linz propone un modelo explicativo más abierto, y, por contraposición a los autores anteriores, menos autoreferido, para analizar los procesos de erosión y quiebra de los regímenes democráticos¹⁴. Así, en su propuesta específica, cinco términos componen un complejo sistema causal. A su capacidad heurística se dedican las siguientes páginas.

3.- EL MARCO CONCEPTUAL PARA EL ESTUDIO DE LA QUIEBRA INSTITUCIONAL

Los principales elementos analíticos utilizados por Juan J. Linz en su estudio sobre la quiebra de las democracias son la legitimidad, la eficacia, la efectividad, la estabilidad y el

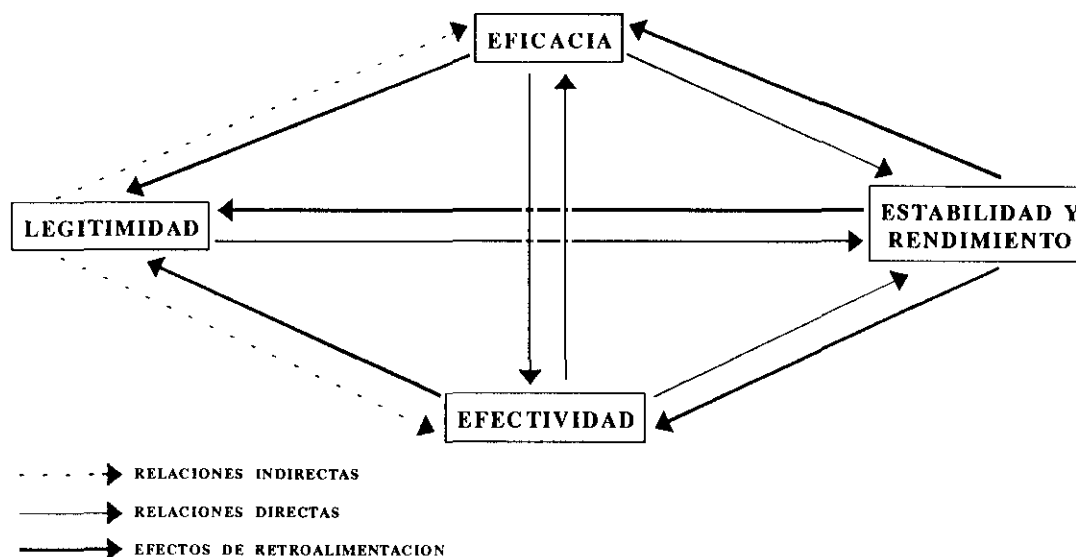
rendimiento. Respecto al primer término, la **legitimidad** es definida como la creencia, sustentada por los gobernados, de que el régimen democrático es la forma de gobierno *menos mala*. En este sentido, la legitimidad política adquiere un matiz valorativo, que supone que, en un país dado, los ciudadanos depositan su confianza de que ningún otro tipo de régimen permitirá una mayor probabilidad de éxito en la persecución de las metas colectivas¹⁵.

Por su parte, el concepto de **eficacia** hace referencia a la capacidad de un régimen para generar soluciones a las demandas básicas que, en cualquier momento, enfrenta un sistema político particular, como el mantenimiento del orden, la intermediación y regulación de los conflictos, o la protección de las garantías individuales. La eficacia, al igual que la legitimidad, es un concepto dinámico, y, por tanto, con capacidad de ser sometido a *medición*; sin embargo, el grado de eficacia de un régimen no puede medirse por la mera satisfacción ni de la voluntad mayoritaria ni de la adecuación de sus acciones para con grupos o sectores de interés clave en la sociedad. La tercera pieza del marco conceptual diseñado se denomina **efectividad**; confundida a menudo con la eficacia, por ésta se designa la capacidad de un régimen para poner en marcha, de manera concreta y con los resultados deseados, las políticas públicas que él mismo ha definido previamente.

Por último, **estabilidad** y **rendimiento** son producto de la interacción entre las tres dimensiones recién referidas. Ambos conceptos denotan la adhesión a las acciones gubernativas, y la continuidad del régimen y de sus principios rectores (por lo general, aquellos expresados en la constitución). La estabilidad y el rendimiento interactúan con el resto de los elementos definidos -la legitimidad, la eficacia y la efectividad-, en un proceso de retroalimentación que afecta, tanto reforzando como erosionando, al régimen.

En conclusión, en el sofisticado sistema causal propuesto en el estudio de Juan J. Linz, la legitimidad, así como la eficacia y la efectividad, deben ser consideradas como *causas directas* de la estabilidad y el rendimiento. Por su parte, la eficacia y la efectividad *se refuerzan* entre si de manera directa. Por el contrario, en términos de *causas indirectas*, la legitimidad afecta a los dos conceptos anteriores. En último término, la estabilidad y el rendimiento de un régimen determinado influyen sobre la legitimidad del mismo, no sólo por

el efecto producido por la retroalimentación directa, sino también a través de su influencia sobre las otras dos variables restantes¹⁶.



A modo de conclusión, este modelo analítico avanza en la fructífera aprehensión de la realidad por los análisis empíricos. A modo de ejemplo, la legitimidad política de un régimen en un momento democrático fundacional afecta la capacidad que tiene dicho régimen para construir instituciones representativas eficaces y efectivas. Asimismo, sendas dimensiones, cuando su balance productivo es negativo, erosionan la legitimidad, y la estabilidad y el rendimiento del sistema. En definitiva, el modelo causal propuesto por Juan J. Linz sugiere la existencia de **sistemas autosostenidos**; sistemas donde interactúan, ya de manera directa o indirecta, diferentes variables de carácter dinámico.

4.- EL COMPORTAMIENTO DE LOS ACTORES: COMPETENCIA Y OPOSICION

Los procedimientos, los mecanismos y las reglas que regulan la participación de los actores en la competencia para la consecución del poder político en una sociedad dada, influyen, de

manera notable, en la estabilidad del régimen democrático. Las siguientes páginas se detienen en considerar los formatos de competencia partidista y los tipos de oposición pública.

El primer factor a tener en cuenta es el **número de partidos** relevantes -ya sea por su capacidad de influencia, ya por su representación institucional- que compiten por alcanzar el apoyo ciudadano en la arena política. Siguiendo la tipología clásica de Giovanni Sartori, utilizada para el análisis presente, existen tres posibles formatos competitivos: bipartidismo, multipartidismo moderado y multipartidismo extremo. Diversos autores han señalado que los dos primeros formatos -bipartidismo y multipartidismo moderado- se asocian, en términos generales, a sistemas políticos estables, mientras que los tipos denominados como multipartidismos extremos preceden a, o existen en, situaciones de crisis y quiebra del régimen democrático¹⁷.

Un segundo factor se refiere a los **tipos de competencia** y al posicionamiento que éstos presentan dentro del régimen. Para ello, es interesante analizar la tesis que sostiene, por un lado, que en los sistemas bipartidistas el grado de estabilidad del régimen se incrementará al disminuir la distancia ideológica entre ambos partidos (aunque sin que éstos se confundan totalmente). Complementariamente, resulta también un factor positivo, para la tesis expuesta, el que la base social del apoyo electoral de ambos partidos tenga un carácter multi-clasista. Sin necesidad de apoyar más esta tesis, resulta claro que el modelo descrito se corresponde con un sistema bipartidista en el cual compiten los denominados partidos *catch all* (o, *agárralo todo*). Por otro lado, la referida tesis expone que los regímenes donde existe un formato de competencia caracterizado por un multipartidismo moderado, y que éste presenta clivajes ideológicos y de clase, y a la vez admite espacios para una coalición entre dos o más partidos, tienden a ser más estables que aquellos otros que no presentan ambas características¹⁸.

La existencia de un diseño u otro de formato, y el tipo de competencia generada en ellos, se correlaciona e interactúa con las posibles **formas de gobierno** (presidencialista o parlamentarista), así como con el tipo de sistema electoral (mayoritario o proporcional). Respecto a lo primero, diversos estudios han correlacionado de manera muy fuerte la

tradición presidencialista latinoamericana con la inestabilidad endémica de los regímenes del continente. La naturaleza de *premio único* de esta forma de gobierno, y la posibilidad de triunfo electoral con una minoría mayor en términos legislativos, son dos de las características señaladas como responsables de coadyuvar a la configuración de formas opositoras desleales y semileales¹⁹.

Si la competencia resulta un elemento intrínseco de la democracia como sistema de gobierno, el concepto de **oposición** dota de sentido a la naturaleza de los regímenes democráticos. Ahora bien, un régimen de este tipo supone un determinado acuerdo básico -la adhesión de los actores a un sistema normativo y procedimental que garantice las libertades y defina las modalidades legítimas de acceso y ejercicio del poder-, que, en cualquier caso, está por encima de poder ser utilizado en la competencia. Evidentemente, los intentos de reforma constitucional no se consideran dentro de esta afirmación, aún cuando signifiquen una modificación del acuerdo básico, siempre y cuando dicha reforma se realice dentro de los procedimientos observados por las normas definidas en la constitución vigente. Complementariamente, es un requisito fundamental el que este tipo de reformas no anulen o reduzcan los principios mínimos de democracia previamente definidos.

Juan J. Linz propone en su estudio tres posibles tipos de oposición dentro del régimen democrático: leal, semileal y desleal²⁰. La preeminencia del segundo y, sobre todo, del tercer tipo de oposición se utiliza como indicador del grado de erosión en la legitimidad del régimen democrático.

En primer término, el tipo de **oposición leal** se caracteriza, en el nivel discursivo, por su compromiso público respecto a su voluntad de acceso al poder mediante, y sólo mediante, los procedimientos electivos regulados normativamente, lo que incluye el respeto a las reglas de competencia previamente definidas. De manera complementaria, este tipo de oposición, cuando gobierna, mantiene su compromiso en lo que se refiere a la transferencia de poderes en el momento en que, por ese mismo procedimiento que la permitió el acceso, es derrotada. En la praxis, esta declaración de principios se corresponde, aún todavía en la esfera discursiva, con las manifestaciones de rechazo hacia las formas violentas del accionar político,

o hacia declaraciones, por parte de otros actores, sugiriendo tal posibilidad, o hacia otras formas ilegítimas de práctica política. En conclusión, esto significa, en una adecuación entre el nivel discursivo y la praxis de este tipo de oposición, la ausencia de coaliciones o alianzas con partidos o grupos anti-sistema (o desleales), la ausencia de acciones conspirativas con las Fuerzas Armadas, o con grupos que propugnen acciones de carácter violento, la predisposición a formar alianzas o frentes democráticos en los períodos de inestabilidad o crisis, y la denuncia de acciones ilegítimas por parte de otros actores y al interior del propio partido u organización.

Sin embargo, este tipo de descriptores de la oposición leal plantea dos problemas accesorios, de medición y de evaluación. Características como la tendencia de los actores a la negociación y al compromiso, la no utilización de argumentos descalificadores hacia el adversario político y la voluntad para evitar generar situaciones del tipo suma-cero, no solamente son difíciles de medir, sino también de dudosa validez para evaluar una actitud, ya sea individual o colectiva, como es la lealtad. Por ello, y para delimitar más claramente este tipo de oposición, es necesario una definición no de lo que es, sino de lo que no es; es decir, el tipo de oposición leal se define por no poseer las características de los otros dos tipos restantes.

En segundo término, el tipo de **oposición semileal** resulta también de difícil delimitación. En principio, tal tipo de oposición se caracteriza por su renuncia a rechazar algunos de los procedimientos o vías no electorales para acceder al poder, por su tendencia a considerarse asimismo como expresión o representación política de una supuesta mayoría latente y por una predisposición a realizar salvedades en sus condenas a las acciones desleales de otros grupos. Por otra parte, en términos del accionar político de este tipo de oposición, los semileales tienden a realizar alianzas o coaliciones con otros grupos calificados como desleales en otras esferas de la sociedad. Finalmente, el matiz básico del discurso de esta oposición es su crítica al régimen democrático, basándose, no en sus imperfecciones, sino en su incapacidad para garantizar otro tipo de principios o valores (como la igualdad o el orden).

Por último, el tipo de **oposición desleal** se caracteriza por rechazar, de manera abierta, la adhesión a los principios democráticos. En cuyo caso, su acción política privilegia los actos

de terrorismo, la guerrilla, la intervención militar, la conspiración, y el sabotaje económico y/o político. Es necesario recordar que este tipo de oposición desleal lo es en tanto exista un efectivo y legítimo régimen democrático de libertades y garantías. Por tanto, las diferentes formas violentas de enfrentarse ante sistemas y modelos políticos de carácter autoritario se encuentran fuera de esta clasificación.

Una vez definidos los tres tipos de oposición, de acuerdo con la citada conceptualización, es necesario referirse al problema de la dinamicidad de los mismos. El asumir los anteriores criterios de clasificación de manera rígida conduce a la pérdida de la más valiosa de las aportaciones de esta taxonomía: la posibilidad de **mudanzas** de y/o entre estas formas opositoras.

A modo de ejemplo: una oposición semileal o desleal, en un determinado régimen y con una situación dada -un período de fuerte legitimidad democrática-, y por una mera operación de estrategia política, en términos de rendimiento (*costos/beneficios*), muda sus características definitorias hacia formas de reducción del conflicto y de aumento de la posibilidad de cooperación, y, en definitiva, de atenuación de sus grados de deslealtad. Este ejemplo, por lo demás real, no solo indica las posibilidades de transformación de las formas opositoras, sino que también resalta que, salvo en casos extremos, el accionar cotidiano de éstas, en los períodos de estabilidad democrática, no permite una clasificación tajante de las mismas. Entonces, ¿es posible realizar esta operación en períodos de crisis? Evidentemente no; el hecho de que una oposición leal asuma conductas de menor lealtad en períodos de crisis no la condena a cambiar a otra denominación, ya que no se debe asumir como un criterio *a posteriori* que desvela la verdadera naturaleza del grupo opositor.

En suma, lo positivo de la clasificación diseñada es su capacidad para mostrar las dinámicas opositoras en los diferentes procesos por los que atraviesa un régimen democrático. En otras palabras, lealtad, semilealtad o deslealtad no son, por lo general, aptitudes intrínsecas de los diversos grupos opositores. Por el contrario, el *grado* de lealtad se adapta, por procedimientos de rendimiento político, a las circunstancias cambiantes resultado de la legitimidad del régimen. Esto no implica que, dada unas determinadas características en las actitudes y

acciones de un grupo opositor, no se pueda formular una hipótesis, en forma probabilística, de cual será su posición en un período de crisis democrática.

5.- LAS CARACTERÍSTICAS POLÍTICO-INSTITUCIONALES DE LAS FUERZAS ARMADAS

Diversos estudios concuerdan en afirmar, de manera global, que la intervención de las Fuerzas Armadas, o alguna forma de acción conjunta entre éstas y sectores de la élite civil, ha sido un factor fundamental, cuando no el principal, en los procesos de erosión y quiebra de los regímenes democráticos latinoamericanos durante las décadas de los sesenta y setenta. Diversas hipótesis han sido propuestas para estudiar esta reiterada manera de intervención de las Fuerzas Armadas en la arena política; a ellas se dedican las siguientes páginas²¹.

En primer término, una de las tesis más difundidas adopta la posición de considerar a la institución militar como instrumento al servicio de otros actores o grupos de poder; imperialismo, o clase dominante, serán los conceptos en los que se apoyen este tipo de explicaciones. La influencia de los acontecimientos regionales en la política doméstica norteamericana y la difusión de la Doctrina de la Seguridad Nacional dentro de las Fuerzas Armadas latinoamericanas, así como el evidente apoyo de diversos sectores de las élites político-económicas a las intervenciones militares, otorgan un crédito parcial a este tipo de explicaciones²². Sin embargo, las mismas no tienen la capacidad para explicar porqué en algunos determinados regímenes, dadas las mismas condiciones objetivas y necesarias, la intervención armada no tuvo lugar, o, si lo tuvo, el modelo autoritario-militar impuesto no desarrolló las políticas acordes a los dictados de la Doctrina de la Seguridad Nacional ni, en muchos casos, agradó a los sectores locales que habían apoyado dicha intervención militar.

En un intento de superar estas perspectivas, otros estudios han centrado su atención en diferentes aspectos intrínsecos de las Fuerzas Armadas latinoamericanas. Entre ellos, el análisis más importante ha sido el de la **autopercepción** de la propia institución militar en su

relación con el Estado y con las élites políticas²³. Concretamente, hay dos aspectos de esta referida autopercepción que resultan significativamente negativos para la estabilidad del régimen democrático.

En primer lugar, existe una autopercepción de que las Fuerzas Armadas constituyen la *salvaguardia* de la nación en el supuesto caso de que *peligre* la integridad de la misma. Sin embargo, por los propios mecanismos de socialización castrense, la noción de democracia se subsume, previamente, en otros principios de mayor rango jerárquico: orden y soberanía. Además, a este esquema ha contribuido de manera decisiva, fundamentalmente durante las décadas de 1960 y 1970, la profunda influencia de la Doctrina de la Seguridad Nacional, propugnando un papel activo de la institución militar en el control del orden interno, y, en el marco más general, de un conflicto geopolítico internacional.

La segunda autopercepción se refiere a su relación con el desarrollo político-estatal y con las élites políticas encargadas del mismo²⁴. En esta dimensión, los militares se autoperciben como actores políticos con capacidad para liderar los procesos de modernización socio-económicos y políticos, tareas para las cuales no ven capacitadas a las élites políticas o al sistema político en su conjunto. Esta autopercepción se torna extremadamente peligrosa en el momento en que las Fuerzas Armadas cuentan con una situación corporativa autónoma -en términos del control que un gobierno, o el Estado, pueden reivindicar como legítimo. Por último, los antecedentes históricos de reiteradas intervenciones, y de acciones conspirativas entre las élites civiles y las Fuerzas Armadas, influyen sobre la predisposición de la institución militar a intervenir de manera ilegítima en los asuntos políticos de la nación.

En cualquier caso, el origen y desarrollo de las características arriba reseñadas tienen una estrecha relación con las carencias de mecanismos institucionalizados que regulen y articulen las demandas generadas, así como con la ausencia de criterios normativos sobre los procedimientos legítimos para ingresar en la arena política. Por tanto, una historia de élites políticas que *van a golpear a los cuarteles*, y una realidad de desorden -de *pretorianismo de masas*-, favorecen la emergencia y el desarrollo de las autopercepciones reseñadas, a la vez que aumentan las posibilidades de autonomización de las Fuerzas Armadas²⁵.

6.- LA QUIEBRA INSTITUCIONAL Y EL MODELO POLITICO ALTERNATIVO

La fragmentación y polarización partidista, el desarrollo de formatos de oposición desleal y las intervenciones militares en la arena política erosionan la legitimidad, la eficacia y la efectividad, y la estabilidad del régimen democrático. Pero, ¿cómo se presentan los resultados de la erosión dentro del sistema? En este sentido, el **vacío de poder** es resultado, en términos generales, de dos tipos de situaciones: las de hiperfragmentación política y las de juegos de suma-cero; ambas imposibilitan el ejercicio del poder democrático por parte de cualquiera de los actores del sistema. En este caso, los formatos de oposición desleal y semileal emergen y se desarrollan con un halo de legitimidad. En América Latina, este tipo de resultado de la erosión de un régimen ha precedido a distintas formas de intervención militar²⁶. En un segundo caso, las situaciones de hiperpolarización conducen a poner en marcha soluciones de carácter autoritario, las cuales pueden atravesar por un período **confrontacional**, cuya manifestación extrema será la guerra civil²⁷.

De todas formas, los tipos de situaciones descritas no se presentan en forma pura, siendo más probable, y empíricamente constatable, que las situaciones de vacío de poder se combinen con diferentes formas y grados de confrontación para, de esta manera, dar paso a la puesta en marcha de modelos políticos de corte autoritario. Para Juan J. Linz, estos modelos son sistemas con un pluralismo limitado y no responsable, sin una ideología elaborada y propulsiva, sin una movilización política intensa, y en los que un jefe, o pequeño grupo, ejerce el poder dentro de unos límites que formalmente están mal definidos pero que de hecho son fácilmente previsibles²⁸.

Por último, en referencia a las posibles alianzas o coaliciones en la quiebra de un régimen democrático, éstas pueden formarse por algún partido político, o alianza de partidos, con apoyo castrense; o entre sectores de las élites civiles y de la institución militar; o de ésta con la anuencia del poder ejecutivo; o, en fin, por las propias Fuerzas Armadas a través de formas de liderazgo personal o en tanto corporación²⁹. Por su parte, los regímenes que emergen tras la quiebra institucional pueden ir desde algunas de las formas más tradicionales del autoritarismo -como pueden ser el patrimonialismo o el personalismo- hasta algunas

modelizaciones más complejas y modernas, como los denominados de Estado Burocrático-Autoritario; a estos *nuevos autoritarismos* se dedica el siguiente análisis³⁰.

Las quiebras democráticas producidas en los regímenes más modernos e industrializados de América Latina, originaron el cuestionamiento de la influyente, hasta ese momento, Teoría de la Modernización, dando paso a una serie de intentos explicativos sobre el nuevo fenómeno autoritario. Entre éstos, destaca, por su específica referencia a los problemas de la democracia y del autoritarismo, el realizado por Guillermo O'Donnell³¹.

Este autor postula una explicación alternativa sobre la emergencia y el desarrollo de este nuevo tipo de autoritarismo a través del concepto de **Estado Burocrático-Autoritario**. En concordancia con la Teoría de la Dependencia, sitúa como **causa inmediata** del origen del nuevo régimen la crisis del sistema populista³². Sin embargo, a diferencia de esta Teoría, que percibe como causa orgánica de la quiebra democrática la naturaleza del capitalismo periférico dependiente, Guillermo O'Donnell se inclina por la crisis institucional como **causa orgánica** del desplome democrático³³. Así, un alto grado de movilización popular unido a una inadecuación de las instituciones representativas origina una situación de *pretorianismo de masas* incapaz de poder perpetuarse. Complementariamente, los nuevos actores dominantes precisan reorganizar la economía interna, sacrificando para ello los niveles de consumo de las clases populares, para facilitar el proceso de acumulación, que, en una segunda fase, requiere de la ayuda del capital transnacional para avanzar en el proceso de industrialización. Ambas situaciones -los fenómenos de pretorianismo de masas y los imperativos de la industrialización- son identificadas en este esquema como **causas directas** de la puesta en marcha de los regímenes burocrático-autoritarios. En definitiva, la construcción teórica del citado autor se propone distinguir las *viejas* formas de intervención militar-caudillista, extensamente conocidas en la historia latinoamericana, de estos nuevos regímenes, que utilizan el golpe militar como elemento **clave de la transición** y en los que las Fuerzas Armadas, como institución, desempeñan un papel central.

De acuerdo con este esquema, se puede afirmar que el trabajo de Guillermo O'Donnell concibe los cambios políticos como un efecto de las transformaciones registradas en las

relaciones de carácter socio-económico. Por tanto, y aún cuando éste cuestiona la linealidad evolutiva del paradigma modernizante, el autor persiste en enfatizar los aspectos económicos, si bien la esfera de lo político presenta un papel más relevante que el ocupado en las referidas teorías anteriores³⁴.

Por último, en un trabajo posterior, Guillermo **O'Donnell** señala que la teoría liberal que relaciona desarrollo e industrialización con estabilidad democrática es errónea; precisamente, el desarrollo económico experimentado en América Latina durante la década de 1970 se conecta con modelos institucionales extremadamente represivos, que eliminan todo tipo de actividad política y cuyo proceso de toma de decisiones define los problemas socio-económicos como meras cuestiones técnico-administrativas³⁵. Por tanto, los regímenes burocrático-autoritarios tienen una *elective affinity* con la fase superior del proceso de sustitución de importaciones en América Latina³⁶.

CAPITULO SEGUNDO

LA POLARIZACION DEL SISTEMA DE PARTIDOS POLITICOS

1.- EL PROCESO DE EROSION DEL SISTEMA POLITICO DEMOCRATICO

A.- LA AGONIA DEL PAIS MODELO

Con el triunfo del Partido Nacional en las elecciones de 1958, el país comenzó un nuevo ciclo político que se cerraría, una década y media después, con la quiebra institucional de 1973³⁷. El resultado electoral se manifestó como la traducción, en el terreno político, de la **crisis del modelo de desarrollo** basado en la *industrialización por sustitución de importaciones*. En este sentido, la victoria del Partido Nacional supuso el inicio de una secuencia política definida como de reacción a las medidas populistas del período 1946-1958³⁸; a su vez, en el ámbito de las instituciones democráticas, el nuevo ciclo inauguró una época signada por una profunda transformación en los agentes y mecanismos de la representación política; elemento que, junto a la incapacidad del aparato burocrático-administrativo del Estado para poner en marcha políticas estables, favoreció la emergencia de **factores de erosión** en las pautas de la legitimidad de las instituciones y de los partidos políticos.

Un recurso explicativo, en torno al proceso de erosión y de quiebra institucional experimentado, se vincula con el modelo de modernización desarrollado durante el presente siglo. La emergencia de un sistema moderno de participación política se tornó posible a través de un pacto implícito entre una élite industrial-urbana-modernizadora y otra ganadera-rural-tradicional³⁹. En este sentido, el país procesó un experimento de **modernización conservadora**. Un complejo sistema de alianzas partidistas, una estructura institucional construida a través de compromisos y de controles recíprocos, y una configuración política hiperagregativa, permitió la convivencia de dos poderes paralelos: uno, económico, tradicional y agro-pecuario; el otro, político, moderno y urbano. Este modelo pactado se manifestó, con el transcurso temporal, como un entrelazado de compromisos y de limitaciones recíprocas; frágil y carente de autocorrectivos cuando el contexto económico se le manifestó hostil⁴⁰.

De acuerdo a esta formulación, el país alcanzó una inserción internacional con éxito, apoyada por un contexto que demandó su producción agro-pecuaria desde la I Guerra Mundial hasta

el conflicto de Corea. Esta coyuntura económica favorable se tradujo, durante el período 1946-1958, en la puesta en marcha de un proyecto *representacional* de las bases urbanas e industriales a partir de la redistribución de los excedentes de la exportación de productos agro-pecuarios⁴¹. Sin embargo, esta situación de privilegio desapareció hacia finales de la década de 1950. Las transferencias de excedentes realizadas desde las actividades primarias en beneficio del sector industrial y del consumo urbano, durante la acelerada etapa de sustitución de importaciones, unidas a la caída de los precios internacionales de las exportaciones agro-pecuarias, después del conflicto bélico de Corea, confluyeron para determinar un importante estancamiento de la actividad productiva, fruto del estrangulamiento sufrido en las importaciones necesarias para la industria nacional abastecedora del mercado interno⁴². Se presentó así el primer signo de debilidad en el modelo socio-económico que había permitido un ininterrumpido crecimiento del producto nacional desde comienzos del presente siglo.

Las oposiciones, cada vez más frecuentes, a la política económica del *neobatllismo* convergieron en el terreno político con ocasión del acto electoral de 1958. Los resultados de éste no sólo expresaron la voluntad ciudadana de un cambio en la élite política dirigente, sino también una explícita **crítica al rendimiento** del régimen, simbolizado, en ese momento, por el Gobierno del Partido Colorado.

La heterogénea coalición que obtuvo el triunfo en las elecciones de 1958 se guió por su voluntad de dirigir un retorno del país a su inserción natural en la *división internacional del trabajo*, a través de reorientar hacia los sectores rurales los ingresos procedentes de las exportaciones. El nuevo modelo económico se propuso el desmantelamiento del proyecto industrializador para así consolidar una estructura agraria, inalterada desde comienzos de siglo, a cuyo desarrollo se suponía opuesta la política económica impulsada hasta 1958. El instrumento privilegiado por la nueva coalición gobernante para la consecución de los objetivos diseñados fue la promulgación, en diciembre de 1959, de la Ley de Reforma Monetaria y Cambiaria. Con ésta, el Consejo Nacional de Gobierno trató de llevar a la práctica la transferencia de los recursos estatales hacia el sector agro-pecuario, mediante la liberalización de la tasa de cambio de la moneda y la gradual reducción de la protección

aduanera. Sin embargo, una adición consecutiva de factores diversos como, por ejemplo, la presión sobre el diseño económico de importantes sectores representados en el propio sistema, o el fracaso de las expectativas creadas en la superación del estancamiento productivo, condicionaron al Gobierno para retraerse de su proyecto basado en la exclusiva representación de los intereses rurales.

Ante la quiebra del modelo impulsado por la coalición *herrero-ruralista*, el Consejo Nacional de Gobierno electo en 1962 jugó la carta de las recetas tecnocráticas. Para la nueva Administración, la crisis económica se manifestaba, de acuerdo a las ideas *cepalinas*, como el resultado inmediato de la inadecuación de las tradicionales estructuras productivas para gestionar un desarrollo económico autosostenido. En base al diagnóstico trazado, se instrumentó un modelo de planificación indicativa cuyos objetivos eran la transformación de las estructuras productivas y la racionalización en la utilización de los recursos disponibles. Los instrumentos privilegiados para la consecución de ambas propuestas fueron el Plan de Desarrollo Económico y Social -elaborado por la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE)- y la Ley de Reforma de las Estructuras Agrarias⁴³.

El balance negativo extraído de la puesta en práctica de los dos proyectos alternativos al modelo de industrialización por sustitución de importaciones propició el giro conservador, tanto en el terreno económico como político, impulsado, a partir de 1968, por Jorge Pacheco Areco.

El proyecto *ruralista* no había conseguido manifestar los resultados socio-económicos previstos. La transferencia de ingresos hacia los sectores rurales no se expresó en una transformación sustancial en los modos de producción de esta actividad; tampoco en sus volúmenes productivos⁴⁴. Por otra parte, el cambio en la distribución de los excedentes -del ámbito urbano/industrial al agropecuario/rural- provocó una contracción en el mercado interno, con la consiguiente pérdida de dinamismo en la actividad industrial. Sin embargo, la presión urbana, a través tanto de las organizaciones de mediación política como del propio aparato estatal, terminó por impedir la puesta en marcha de sustanciales modificaciones en la política de (re)distribución⁴⁵. Tras este fracaso, el Ejecutivo electo en 1962 proyectó una

reforma tanto de la estructura industrial -para la elaboración de equipos u otros bienes de capital- como agraria, ya que el atraso comparativo de ésta suponía un constreñimiento para la potencialización de la industria nacional. Sin embargo, la acción de importantes grupos de interés, opuestos a las reformas diseñadas, se tradujo, en la práctica, en un divorcio entre el diagnóstico técnico, la propuesta de política económica y su puesta en práctica por el aparato burocrático-administrativo del Estado.

Las manifestaciones de la crisis económica -en clave de agudización de las tensiones sociales y de incrementos de la intolerancia política- transformaron, de forma paulatina, la crítica al rendimiento del régimen, simbolizado en una particular élite gobernante, en una erosión de los fundamentos democráticos del propio sistema político. El primer signo, en el ámbito del subsistema partidista, de la incapacidad de la coalición dominante para desarrollar unas políticas públicas de carácter estable, se manifestó en el proceso de **erosión del sistema de compromisos**, el cual había sido componente esencial para el progreso y posterior estabilidad de la democracia uruguaya⁴⁶. La traducción de este proceso al terreno de los partidos políticos tradicionales se mostró en dos fenómenos paralelos.

En primer término, se evidenció en la escasa capacidad de éstos para establecer una política centrípeta, y, de manera consiguiente, en la polarización ideológica de sus fracciones, en el constante incremento de su histórica fraccionalización y en la heterogeneidad mostrada en la formación de las coaliciones político-electorales. En este sentido, una de las características más significativas de las *permanencias* expresadas por el sistema de partidos políticos ha sido su tendencia a una continua **fragmentación** del universo interno de las formaciones partidistas⁴⁷. Sin embargo, la aludida ausencia, como referente de la acción política, de un proyecto estable de desarrollo nacional, acentuó, durante el período analizado, las tendencias fragmentarias expresadas, de manera que se procesó un notable incremento del número de hojas de votación, resultado no de la aparición de nuevas formaciones partidistas sino de la fraccionalización, ante cada evento electoral, de las ya existentes⁴⁸. Esta configuración de pequeñas listas, con un claro contenido de representación de intereses en base a prácticas de carácter clientelar, se acompañó de un fenómeno de constante reducción del peso político de las hojas de votación tradicionalmente más fuertes⁴⁹. De forma paralela, el proceso de

constante fragmentación, unido a la creciente importancia política de las fracciones partidistas minoritarias, dió lugar a la formación de coaliciones electorales de carácter heterógeneo⁵⁰.

En segundo lugar, se manifestó en el desplazamiento de los partidos tradicionales, del sistema partidista en su conjunto, de la dirección de la sociedad civil en los asuntos públicos, y, en consecuencia, en una pérdida de su **representatividad** socio-política que se expresó, a modo de ejemplo, en la aparición en la escena política del movimiento *ruralista* -o, posteriormente, del Movimiento de Liberación Nacional o de las Fuerzas Armadas- y en la incentivización, desde el Partido Nacional, de prácticas clientelares. La paulatina pérdida de la histórica hegemonía mesocrática en la dirección de los asuntos públicos, en favor del ascenso político de los denominados proyectos representacionales, se reflejó en el desarrollo de la Liga Federal de Acción Ruralista. Esta, que se constituyó desde 1950 como la primera expresión política no encuadrada dentro del sistema partidista, se manifestó como un grupo de presión de matriz gremial y carácter *poujadista*, que, a través de su ingreso en el Partido Nacional, con ocasión de la convocatoria electoral de 1958, ocupó el Poder Ejecutivo mediante los tradicionales procedimientos democráticos. Sin embargo, el proyecto de desarrollo nacional de este movimiento, así como el de su sucesor en el Gobierno, tuvieron que abandonar su política de carácter representacional en busca de diversos apoyos en el medio urbano, en el aparato estatal y en los sectores no productivos, en un intento de trazar sus propias redes clientelares en los citados ámbitos, hasta ese momento cooptados de manera exclusiva por el Partido Colorado. En este sentido, la paulatina transformación del *club político* -como institución de formación política- en un agente de intermediación entre el ciudadano-militante y el empleo (o retiro) estatal se reflejó, durante el período analizado, en el crecimiento del funcionariado público y de los sectores pasivos⁵¹.

En definitiva, la escasa disposición mostrada tanto por las élites político-partidistas, como por aquéllas de carácter socio-económico, para haber procesado una modernización productiva de carácter endógeno, y la consiguiente incapacidad de éstas para hacerlo una vez enfrentadas a la crisis económica internacional, hipotecó, en un principio, la continuidad de las permanencias del sistema de partidos, para, más tarde, resultar una extraordinaria fuente de inestabilidad para la legitimidad del propio régimen político.

B.- LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y EL IMPULSO CONSERVADOR

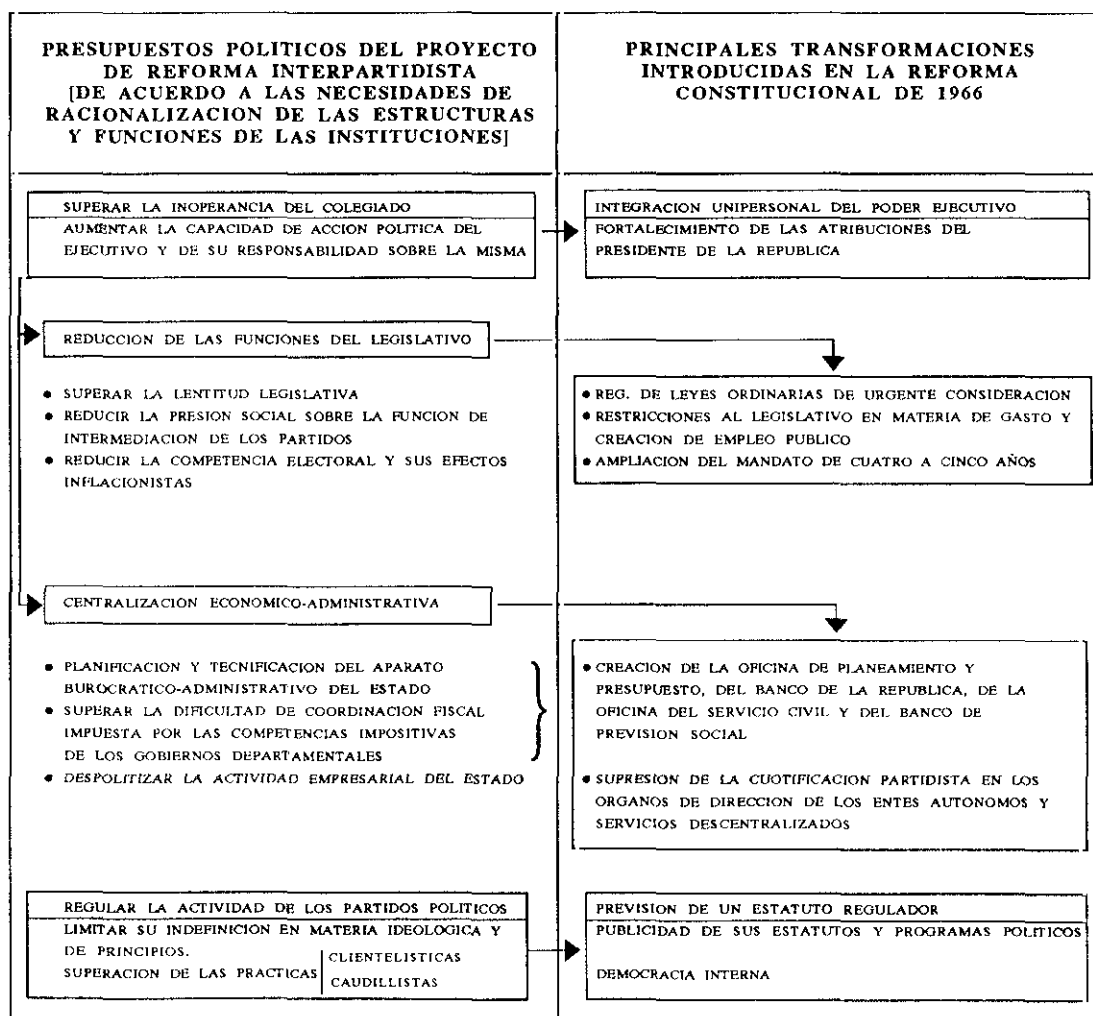
Los resultados de la convocatoria electoral de 1966 no sólo manifestaron el final del paréntesis de Gobierno del Partido Nacional, ni tampoco la transformación, vía reforma constitucional, de la estructura y funciones del Poder Ejecutivo, sino que, de manera más profunda, éstos expresaron la tercera **crisis de rendimiento** consecutiva del período *postbatllista*. La traducción en el terreno político-institucional de ésta se reflejó, a través del resultado electoral, en dos **hechos políticos** relevantes.

En primer término, la manifiesta crítica al rendimiento del régimen de gobierno vigente, establecido en la Constitución de 1952, acabó por hacerse efectiva con la sanción de una **reforma constitucional** plebiscitada de manera simultánea a la realización de las elecciones nacionales de 1966.

La reforma constitucional de 1952 había establecido una solución pluripersonal en la integración del Poder Ejecutivo, de manera que éste sería ejercido por un organismo colegiado -el Consejo Nacional de Gobierno- compuesto por nueve miembros, de los cuales seis se distribuirían entre los candidatos electos del partido mayoritario y tres entre aquéllos de la minoría mayor [arts. 150-151]. Este proyecto de reforma constitucional, resultado de un acuerdo de carácter coyuntural y restringido entre las fracciones hegemónicas de ambos partidos tradicionales, experimentó un considerable apoyo partidista durante su tramitación parlamentaria⁵². Sin embargo, el apoyo manifestado hacia la reforma constitucional no tuvo su correspondiente traducción política en el plebiscito popular convocado al efecto de su ratificación ciudadana. Una abstención registrada del 63% sobre el electorado habilitado, y su aprobación por el reducido margen de 34.392 votos sobre un total de 429.760 papeletas emitidas, expresaban los primeros síntomas de la difícil trayectoria posterior del consenso en torno a la Constitución de 1952⁵³. De esta manera, su vigencia estuvo marcada por sucesivos intentos reformistas de orientación hacia el retorno de un régimen de gobierno unipersonal⁵⁴.

Durante el último Gobierno del Partido Nacional, las críticas sobre el rendimiento del órgano colegiado, en términos de su efectividad y de su eficiencia, se manifestaron de forma visible,

de manera que, durante el segundo semestre de 1965, diversas corrientes partidistas abogaron por un retorno al Ejecutivo unipersonal. Este sentimiento reformista se expresó en la presentación simultánea, si bien a través de distintos procedimientos legales, de cuatro diferentes proyectos constitucionales que, identificados por el color de su hoja de votación (naranja, gris, amarilla y rosada), se sometieron a plebiscito de forma conjunta con la realización de las elecciones nacionales⁵⁵. La *reforma naranja* resultó aprobada con el 75% de los votos válidos emitidos, cifra que representaba el 48% del total de los ciudadanos habilitados al efecto⁵⁶. Las principales transformaciones operadas con la aprobación de la Constitución de 1966, en términos de *impulso conservador* sobre las estructuras y funciones de las instituciones políticas, son expresadas en el siguiente cuadro:



En segundo lugar, la explícita crítica sobre el rendimiento del régimen, simbolizado en ese momento por el Gobierno del Partido Nacional, se expresó a través de la voluntad ciudadana de un **cambio en la élite política** dirigente. De esta manera, las elecciones nacionales de 1966 constituyeron el final de un ciclo político signado por la *liberalización* del comportamiento electoral⁵⁷.

En efecto, la convocatoria electoral cerró un período que, en el ámbito de los partidos tradicionales, estuvo definido por el predominio del Partido Nacional, pero también por la manifiesta declinación de sus apoyos parlamentarios; por la continua fraccionalización de los sectores hegemónicos de ambos partidos políticos, así como por el aumento del respaldo ciudadano hacia las fracciones escindidas de éstos, hechos que favorecieron a las corrientes partidistas minoritarias para alzarse con el triunfo electoral en 1962 (la Unión Blanca Democrática con el apoyo político del *herrerismo ortodoxo* liderado por Eduardo V. Haedo) y en 1966 (la Unión Colorada y Batllista gracias a la fragmentación del sector *batllista*, hasta ese momento hegemónico dentro del Partido Colorado); y, por el incremento del apoyo electoral hacia la corriente del Partido Colorado más conservadora, pero menos identificada con la gestión de gobierno durante este ciclo político.

RESULTADOS DE LAS ELECCIONES NACIONALES (1958 - 1966)

	ELECCIONES DE 1958			ELECCIONES DE 1962			ELECCIONES DE 1966		
	FORMULA PRESIDENCIAL			FORMULA PRESIDENCIAL			FORMULA PRESIDENCIAL		
	VOTOS	(%)	ESCAÑOS	VOTOS	(%)	ESCAÑOS	VOTOS	(%)	ESCAÑOS
P. NACIONAL	499.425	(49,6)	68	545.029	(46,5)	62	496.910	(40,3)	54
COALICION HERR.-RUR.	241.939	(24,1)	33	227.205	(19,4)	26	228.309	(18,6)	25
UNION BLANCA DEM.	230.649	(22,9)	33	316.533	(27,1)	31	171.618	(13,9)	19
HERR. ORTODOXO	26.837	(2,6)	2			5	96.772	(7,8)	10
P. COLORADO	379.062	(37,7)	50	521.231	(44,5)	58	607.633	(49,3)	67
BATLLISMO	215.881	(21,5)	33	277.259	(23,7)	36	215.642	(17,6)	24
UNION COL. Y BATLL.	154.110	(15,3)	17	167.085	(14,3)	13	262.040	(21,4)	33
IZQUIERDA BATLL.	9.071	(0,9)	0	76.510	(6,5)	9	130.532	(10,3)	10
P. NO TRADICIONALES	126.875	(12,6)	12	104.740	(8,9)	10	127.219	(10,3)	9
TOTAL	1.005.362	(100)	130	1.171.020	(100)	130	1.231.762	(100)	130

Estas transformaciones operadas en el comportamiento electoral mostraban que la crisis de rendimiento del régimen, sin acabar por convertirse en una crítica a la legitimidad del mismo, se había transformado, en el ámbito de los partidos políticos tradicionales, en una voluntad ciudadana de *castigo* hacia aquellas opciones político-ideológicas que habían expresado un mayor compromiso con la gestión estatal durante los períodos de Gobierno del Partido Nacional⁵⁸.

Sin embargo, el triunfo en las elecciones nacionales de 1966 de la fórmula presidencial compuesta por Oscar Gestido-Jorge Pacheco Areco⁵⁹ inauguró un ciclo político signado por la transformación de la crítica hacia el rendimiento del régimen, en términos de su eficacia, en una **crisis de los factores de gobernabilidad** del propio sistema⁶⁰. Para la evaluación de ésta se procede, en primer lugar, a la identificación de los elementos explicativos -de carácter político- en torno al concepto de gobernabilidad, para, en segundo término, manifestar su incidencia en el proceso de ruptura de las *permanencias* expresadas en el sistema de partidos políticos.

Los elementos iniciales para determinar el *grado* de gobernabilidad del régimen político uruguayo, entre 1967 y 1972, son aquéllos relacionados con la formulación de la política así como con el proceso de toma de decisiones de la misma.

La **formulación** de la política del Presidente Jorge Pacheco Areco se enfrentó a su necesidad, tanto estratégica como táctica, de configurar una coalición estable de poder. Este dilema de la **estabilidad** gubernamental se manifiesta, para su estudio en el presente caso, a través del análisis de dos indicadores básicos: la duración en el cargo de los miembros del Consejo de Ministros y el grado de control del Poder Ejecutivo.

En el caso de la **rotación ministerial**, el Gobierno de la Unión Colorada y Batllista se mostró endémicamente inestable por cuanto en su seno se sucedieron cuatro gabinetes diferentes y más de una docena de reestructuraciones ministeriales; todo ello en el escaso margen de cuatro años⁶¹. Por otra parte, en relación con el **apoyo del Legislativo** a la gestión gubernamental, éste también manifestó inequívocos signos de una precaria estabilidad. Así,

en el inicio del período presidencial, el Gobierno sólo necesitó el respaldo de su propio partido político. A través de una composición unicolor del Consejo de Ministros, Oscar Gestido primero, y Jorge Pacheco Areco después, aseguraron el control parlamentario de los sesenta y siete legisladores del grupo Colorado. Esta mayoría absoluta en el Legislativo se transformó en una minoría con ocasión de los sucesos de junio de 1968, los cuales propiciaron la oposición al Ejecutivo de los diez legisladores enmarcados dentro de los sectores progresistas del Partido Colorado. Tal decisión obligó a la coalición gubernamental a buscar apoyos dentro de las fracciones más conservadoras del Partido Nacional, en concreto en el sublema de orientación *herrero-ruralista* liderado por Martín Echegoyen, quien controlaba veinticinco asientos entre ambas Cámaras de la Asamblea Legislativa. Sin embargo, este respaldo también se debilitó de manera paulatina en base a la fragmentación experimentada durante el período por las diversas fracciones del Partido Nacional⁶². De esta manera, en un proceso similar al de la rotación ministerial, el control político del Ejecutivo se manifestó, en el ámbito de sus respaldos parlamentarios, de manera oscilante, y si bien estableció mayorías de gobierno suficientes, éstas no se acompañaron con la necesaria estabilidad requerida.

Una vez asegurado el apoyo hacia la formulación de su política, el Presidente Pacheco Areco afrontó el problema del proceso de **toma de decisiones** de acuerdo al marco institucional vigente. Este proceso se encontró determinado desde sus inicios por la incidencia en el mismo de las **políticas sectoriales** de las élites conservadoras. El signo inequívoco de la influencia referida se expresó, con motivo de la reestructuración ministerial de mayo de 1968, a través de la sustitución de los ministros partidistas por representantes de los *grandes intereses* económicos, con antecedentes de militancia gremial pero sin adscripción partidista⁶³. La elaboración de la política socio-económica, sin la participación en ésta de los representantes partidistas, respondía a la presión de los grupos empresariales, convertidos tras su incorporación al equipo de Gobierno en los autogestores políticos de sus intereses sectoriales. La presencia de estos *hombres de negocios* alteró de forma significativa los tradicionales mecanismos del proceso de toma de decisiones. Por un lado, el Ejecutivo se mostró apático en la búsqueda de los necesarios consensos parlamentarios; por otro, en la intermediación de las demandas sociales disminuía la importancia de los gremios representados en la Convención

Nacional de Trabajadores (CNT) mientras aumentaba la de los círculos empresariales afines en lo político al *impulso conservador*.

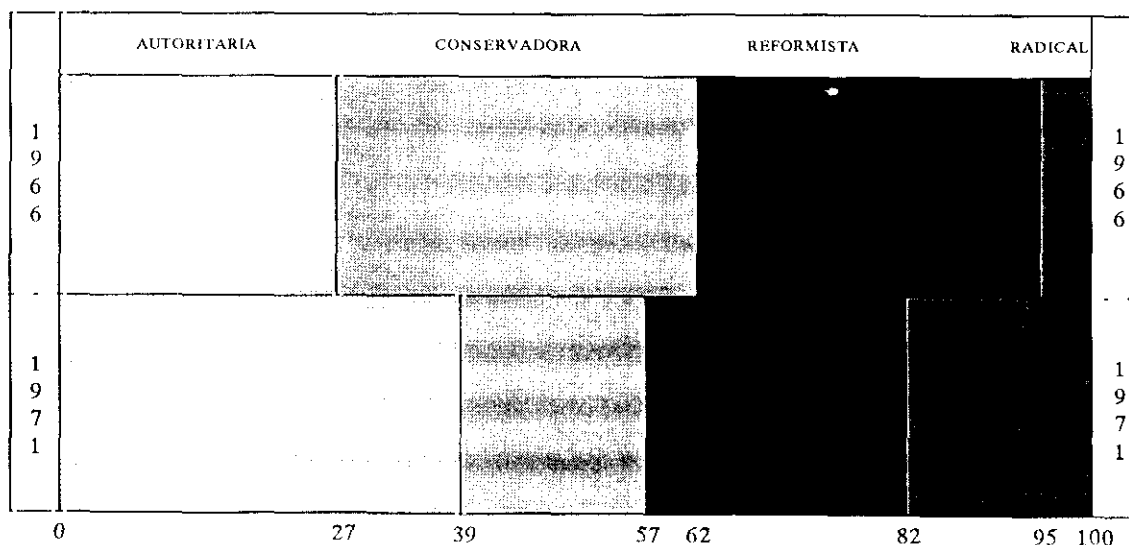
Este primer signo del modelo de toma de decisiones privilegiado se simultaneó con la aplicación de un estilo de gestión reactivo, tanto hacia las inercias expresadas por el tradicional *sistema de compromisos* como hacia la utilización pacífica de los instrumentos de gobierno. Ambas mutaciones manifestaron su primera concreción política con la ilegalización del Partido Socialista y de otros grupos y movimientos de la izquierda ideológica⁶⁴, y, más tarde, a través del recurso sistemático a las *Medidas Prontas de Seguridad*, cuya aplicación inicial tuvo lugar a raíz del Decreto-Ley sobre Congelación de Precios y Salarios de junio de 1968⁶⁵. De este mecanismo constitucional, que funcionó como un régimen de excepcionalidad casi permanente, habida causa de afrontar la activa presencia del Movimiento de Liberación Nacional (Tupamaros), se sirvió el Gobierno de Jorge Pacheco Areco para controlar a la población movilizada, instaurar el instituto jurídico de la suspensión de la seguridad individual -así como la censura de las libertades de expresión y de asociación-, y, de manera básica, para desarrollar su proyecto socio-económico. De esta manera, el aparato estatal expresaría, de manera sistemática, su **capacidad coercitiva** para respaldar el proceso de acumulación de capital requerido por las élites conservadoras económicamente más poderosas a expensas de los estratos sociales menos favorecidos en el proceso redistributivo⁶⁶.

La mutación operada en los procesos de formación, intermediación y gestión de las demandas socio-económicas, se expresó, una vez más, a través de la **ruptura de las permanencias** manifestadas en el sistema de partidos políticos. En este ámbito, la legitimidad del régimen se asoció a la capacidad de los actores institucionales y no institucionales, individuales o colectivos, para la creación de las condiciones de gobernabilidad; en concreto, a la capacidad de los partidos tradicionales para conservar su histórica centralidad en las dimensiones de la oposición pública y de la participación política. Conforme a esto, el progresivo deterioro de la participación de los partidos tradicionales, en la gestión de los instrumentos de gobierno, se reflejó en una pérdida de su representatividad, relación que se hizo explícita a través de dos fenómenos paralelos.

Por una parte, el proceso analizado se materializó en los incrementos de la polarización política y de la consiguiente **fragmentación partidista**. La desagregación de las demandas, como consecuencia directa del aumento de la competencia política, fue percibido como uno de los hechos que acentuaron las larvadas tendencias fragmentarias dentro del universo partidista. Los principales indicadores para analizar la presencia de este fenómeno, como son la presentación de las hojas de votación, las transferencias de votos manifestadas entre elecciones consecutivas y el espectro ideológico de la composición parlamentaria, revelan la transformación operada en el sistema de partidos políticos. Así, en relación a las hojas de votación presentadas por los *sublemas* partidistas, éstas manifestaron un incremento del 30% entre la elección nacional de 1966 y la de 1971. Esta expresión cuantitativa de las tendencias fragmentarias del sistema partidista también se mostró en la transferencia de votos entre las diversas corrientes partidistas y en la distribución de los escaños parlamentarios de acuerdo a la orientación ideológica de los diferentes sectores políticos.

Ambos indicadores expresan, mediante su presentación gráfica, que entre los actos electorales de 1966 y de 1971 se procesó un importante realineamiento político, cristalizado en las elecciones de este último año, que permite concluir que, durante el período acotado, se manifestó un proceso de polarización política cuyo principal exponente, en el ámbito del subsistema partidista, fue la fragmentación de los partidos políticos tradicionales.

DISTRIBUCION ELECTORAL (%) DE LOS SECTORES PARTIDISTAS DE ACUERDO A SU ORIENTACION IDEOLOGICA (1966 - 1971)



TRANSFERENCIAS DE VOTOS (%)
ENTRE LAS ELECCIONES DE
1966 Y 1971

PARTIDO COLORADO			PARTIDO NACIONAL			PARTIDOS NO TRADICIONALES
BATLL.	UCB	TOTAL	HERR.	UBD/ACF	TOTAL	
- 10,0	+ 1,6	- 8,4	- 12,8	+ 12,7	- 0,1	+ 8,5

El segundo proceso, fruto de la reseñada pérdida de representatividad, se manifestó en la **apertura de la escena político-institucional** para las actividades de diversos actores hasta ese momento ausentes de la misma. Si la legitimidad del sistema partidista había actuado como un recurso *homeostático* contra los efectos desestabilizadores de las sucesivas crisis de rendimiento, la crisis de gobernabilidad ahora experimentada, que afectó no sólo a la eficacia del régimen sino a los propios fundamentos democráticos del mismo, permitió la liberalización de los mecanismos de la competencia política, de la oposición pública (pero desleal) y de la participación institucional en torno a actores hasta ese momento no significativos; respectivamente, la coalición electoral Frente Amplio, el Movimiento de Liberación Nacional (Tupamaros) y las Fuerzas Armadas.

En conclusión, la transformación de las sucesivas crisis de rendimiento -expresadas en la escasa capacidad del régimen para solucionar los problemas derivados de la modernización conservadora experimentada- en una crisis de gobernabilidad -reflejada en el recurso a la excepcionalidad como pauta común en la gestión de gobierno- se manifestó, en la esfera del subsistema partidista, en la dificultad del Ejecutivo para formar coaliciones estables de poder, en la fragmentación de los partidos políticos tradicionales y en la prevalencia de tendencias centrífugas dentro del electorado. Estos procesos, que se retroalimentaron durante el período acotado, impidieron la construcción de un consenso básico para procesar un reequilibramiento

del régimen frente a los inequívocos signos de su crisis de legitimidad. El nuevo ciclo político, inaugurado con la ruptura del sistema de compromisos, se caracterizó por la transferencia de la autoridad democrática hacia los representantes de proyectos sectoriales, y, más tarde, hacia las Fuerzas Armadas. Esta creciente influencia sobre el Ejecutivo de las estructuras estatales menos dependientes de las mutaciones electorales se traduciría, en la antesala del acto electoral de 1971, en un paulatino proceso de indiferenciación de la esfera político-institucional de los otros ámbitos de la acción pública.

2.- LA POLARIZACION DEL SISTEMA PARTIDISTA: ELECCIONES NACIONALES DE 1971

Las elecciones nacionales previstas para el último domingo del mes de noviembre de 1971 se celebraron en un contexto caracterizado por graves tensiones de carácter socio-económico y político-institucional, que, fruto de la dinámica de los hechos políticos generados durante la Presidencia de Jorge Pacheco Areco, contribuyeron para pronosticar una inminente ruptura de la institucionalidad vigente. En este sentido, la transcendencia histórica de esta convocatoria electoral radicaría en su propia realización.

A.- EL ESCENARIO ELECTORAL Y LAS OPCIONES POLITICAS

Para las elecciones nacionales de 1971, los alineamientos político-ideológicos experimentados al interior del sistema partidista configuraron un escenario electoral sustancialmente diferente al de la convocatoria inmediatamente anterior. Como consecuencia de la anómala situación social, económica y política en la que estaba inmerso el país, el sistema de partidos políticos no fue sino el fiel reflejo del sistema político en su conjunto, y así percibió, en su seno, la dinámica de oposiciones de todo tipo generadas durante el período interelectoral. De esta

manera, las opciones políticas presentadas a las elecciones se autoidentificaron con esta situación mediante la oposición entre continuismo y reformismo. Esta polarización de las propuestas partidistas se manifestó de forma explícita dentro de los partidos políticos tradicionales, los cuales se presentaron fragmentados en tendencias internas claramente opuestas entre sí. Además, sus corrientes mayoritarias expresaron dos opciones políticas difícilmente compatibles y, en buena medida, dos concepciones societales antagónicas. A este proceso de fragmentación partidista y polarización ideológica contribuyó la presencia, por vez primera, de una coalición electoral, el Frente Amplio, que reunía a la mayoría de las corrientes político-ideológicas de significado minoritario al margen de ambos partidos tradicionales. En suma, los actores partidistas se presentaron ante las elecciones nacionales de 1971 con una percepción global y polarizada de la situación por la que atravesaba el país. Esta se tradujo en una multipolarización de las orientaciones políticas que los partidos pusieron en juego al concurrir a las últimas elecciones democráticas de la década.

El **Partido Colorado** manifestó un incremento de su fragmentación partidista en la configuración de sus candidaturas presidenciales, así como un fuerte compromiso de su sector mayoritario con la política gubernamental puesta en marcha por el Presidente Jorge Pacheco Areco. Este hecho, unido a su imposibilidad para obtener sufragios en el espectro de la izquierda colorada, debido a la escisión e integración en el Frente Amplio de la *Lista 99* liderada por Zelmar Michelini, configuró a esta opción política como una formación situada en el polo centro-derecha del sistema partidista. Su sector mayoritario, conducido por el hasta entonces Presidente de la República, apoyó en solitario el proyecto de reforma al artículo 152 de la Constitución, con el objeto de posibilitar la reelección presidencial de su líder⁶⁷. Con esta finalidad, y sobre la base de la Unión Colorada y Batllista y del Frente Colorado de Unidad, se creó el sublema Unión Nacional Reelectionista. Este presentó dos fórmulas presidenciales, la de Jorge Pacheco Areco-Juan M. Bordaberry, para el caso de la aprobación del proyecto de reforma constitucional, y la de Juan M. Bordaberry-Jorge Sapelli que cumplía los requisitos constitucionales de la legislación vigente. Por otro lado, el sublema Unidad y Reforma, que reunía en su seno al *batllismo* tradicional (*Lista 15*) en torno a un programa electoral basado en una concepción gerencial de la sociedad, postuló la fórmula presidencial de Jorge Batlle-Renán Rodríguez. El último sublema significativo presentado por el Partido

Colorado reunía en su seno a un grupo de batllistas ortodoxos que, situados en el centro político del espectro partidista, se había mostrado fuertemente contrarios a la administración del Gobierno de Jorge Pacheco Areco. Con la denominación Por la Unión del Partido, apoyó la candidatura a la Presidencia de la fórmula compuesta por Amílcar Vasconcellos-Manuel Flores Mora⁶⁸. En suma, el Partido Colorado, considerado históricamente como el representante de los sectores liberales y progresistas, se convirtió, de forma paradójica, en el polo más conservador del sistema partidista.

Por su parte, el **Partido Nacional** concurrió ante la convocatoria electoral de 1971 presentando una menor fragmentación que su rival tradicional, si bien mostró una fuerte polarización entre sus dos principales corrientes políticas; entre el sector de centro-reformista nucleado en torno a la figura de Wilson Ferreira Aldunate y la corriente conservadora que respaldó la candidatura presidencial de Mario Aguerrondo-Alberto Heber. La fórmula Wilson Ferreira Aldunate (Por La Patria) - Carlos Julio Pereyra (Movimiento Nacional de Rocha) se manifestó como la opción política situada en el centro del espectro partidista⁶⁹. Su objetivo era usufructar los cambios que, como consecuencia de la dinámica socio-económica que había experimentado el país, se habían producido en el electorado centrista respecto a las elecciones de 1966. Conforme a esto, la referida candidatura postuló durante su campaña electoral la adopción de una serie de medidas de contenido social-reformista, orientadas hacia la transformación de la situación a la que había conducido la administración *pachequista*⁷⁰. La otra fórmula presidencial, compuesta por Mario Aguerrondo-Alberto Heber, se encontró apoyada por los sectores más conservadores de la extinta Alianza Nacionalista, aquéllos que habían respaldado en el Legislativo la gestión al frente del Ejecutivo de Jorge Pacheco Areco, así como por la corriente herrerista ortodoxa *Movimiento Herrera-Heber*.

Por último, la convocatoria electoral de 1971 se manifestó como el epílogo del proceso de toma de conciencia por parte de las corrientes partidistas de carácter progresista de la viabilidad de utilizar los mecanismos inherentes al doble voto simultáneo, pero sin la necesidad de configurarse como un partido político permanente⁷¹. De esta forma, se constituyó la coalición electoral **Frente Amplio**, que se presentó a las elecciones bajo el Lema *permanente* Partido Demócrata Cristiano. Este instrumento permitía usufructar los

mecanismos de acumulación que la legislación electoral reservaba a los Lemas que habían obtenido representación parlamentaria en la elección inmediatamente anterior⁷². La reciente formación estableció un programa de acción común de cara a la inminente convocatoria electoral, sin perjuicio de la propia autonomía que se reservaban sus diversos componentes para su organización y funcionamiento interno. La aparición en la escena partidista del Frente Amplio se realizó en una coyuntura estratégica especialmente favorable, como consecuencia tanto de la crítica hacia las orientaciones policlasistas de los partidos tradicionales como de la consiguiente permeabilidad de la ciudadanía hacia las opciones más extremas del sistema de partidos políticos⁷³. En este sentido, la candidatura a la Presidencia de Líber Seregni-Juan José Crottogini dotó de un carácter singular a las elecciones nacionales de 1971, ya que, junto a los Lemas tradicionales, se presentó una tercera vía con la suficiente capacidad, si no de victoria, sí de alterar el histórico esquema bipartidista⁷⁴.

B.- UNA APROXIMACION A LOS RESULTADOS ELECTORALES

De conformidad con las **normas electorales** vigentes, el último domingo del mes de noviembre, los ciudadanos habilitados para ejercer su derecho al voto debían de pronunciarse en la elección nacional por una de las fórmulas presidenciales, así como por sus representantes para la Asamblea Legislativa Nacional. En el primer caso, la elección se decide mediante un sistema de mayoría simple a una sola vuelta, el cual determina, en primera instancia, el partido político vencedor, de acuerdo a los mecanismos que permiten la acumulación de sufragios entre las fracciones de un mismo lema, y, en segundo lugar, de entre aquellos candidatos postulados por el partido político más votado, aquel que obtenga el mayor número de sufragios será el titular de la Presidencia. Por su parte, la elección de la Asamblea se rige por un sistema de representación proporcional integral para ambas Cámaras Legislativas⁷⁵. La unificación de fechas entre ambas instancias electorales, así como su vinculación jurídica al nivel del lema, determinan que el acto central de la convocatoria electoral sea la elección presidencial, al delimitar ésta las posibilidades de acumulación entre las diversas fracciones de cada uno de los partidos políticos.

**DISTRIBUCION DE LA VOTACION
EN LA ELECCION PRESIDENCIAL
(28 - XI - 1971)**

FORMULAS PRESIDENCIALES	VOTOS VALIDOS	%S./VOT. LEMA	%S./VOT. NACIONAL
PARTIDO COLORADO	681.624	100	41,0
BORDABERRY-SAPELLI	379.515	55,6	22,8
BATLLE-RODRIGUEZ	242.804	35,6	14,6
VASCONCELLOS-FLORES	48.844	7,2	3,0
(Otros + Al Lema)	10.461	1,6	0,6
PARTIDO NACIONAL	668.822	100	40,2
FERREIRA-PEREYRA	439.649	65,7	26,5
AGUERRONDO-HEBER	228.569	34,2	13,7
(Al Lema)	604	0,1	---
FRENTE AMPLIO			
SEREGNI-CROTTOGINI	304.275	100	18,3
OTROS	9.398	----	0,5

El triunfo electoral correspondió, según los mecanismos electorales descritos, al **Partido Colorado**, que consiguió el 41,0% de los votos válidos, y, dentro de él, a la fórmula presidencial compuesta por Juan M. Bordaberry-Jorge Sapelli, que fue, de las cinco presentadas por el Partido, la que obtuvo un mayor número de votos al interior del mismo. El nuevo Presidente fue electo con un 22,8% de los votos válidos. Este porcentaje suponía un respaldo popular similar al obtenido por la candidatura de Oscar Gestido-Jorge Pacheco Areco en las elecciones de 1966 (21,2%). En todo caso, los sufragios emitidos en favor de las otras fórmulas presidenciales presentadas por el Lema resultaron básicos para permitir la

victoria del Partido Colorado. Esta *aportación* electoral formó parte del estrecho margen de diferencia (0,8%) que separó a ambos partidos políticos tradicionales.

El resultado electoral representó un respaldo a la política puesta en marcha por la administración de Jorge Pacheco Areco. Este había obtenido, mediante los sufragios emitidos a favor de su reelección en el plebiscito constitucional, la votación más alta registrada por un candidato individual en la historia del país⁷⁶. Sin embargo, cuando el Presidente seleccionó al ex-parlamentario *ruralista* como el candidato de su sector partidista a la Presidencia, perdió la colaboración de una fracción del Frente Colorado de Unidad, que, junto a la Unión Colorada y Batllista, habían constituido el apoyo para la elección de Oscar Gestido y el respaldo para la gestión del Gobierno Colorado⁷⁷. Pese a ello, Juan M. Bordaberry retuvo un porcentaje de apoyo ciudadano idéntico al conseguido por Oscar Gestido en las elecciones celebradas cinco años antes. Para explicar este hecho, se manifiesta posible que parte del antiguo electorado *ruralista* inserto en el Partido Nacional, hubiese desplazado su confianza política hacia la Unión Nacional Reelectionista, argumento contrastable al atender a la disminución porcentual producida entre ambas elecciones en las listas de los *herrero-ruralistas* dentro del Partido Nacional.

La segunda candidatura más votada dentro del Lema correspondió a Unidad y Reforma, núcleo *batllista* que postuló la fórmula presidencial de Jorge Batlle-Renán Rodríguez. Este sector, que obtuvo 242.804 votos (14,6% del total nacional), experimentó un descenso de tres puntos en su participación porcentual con respecto a las elecciones de 1966. Por último, la candidatura compuesta por Amílcar Vasconcellos-Manuel Flores Mora, convertida en el extremo político del espectro de las opciones internas, consiguió un escaso apoyo ciudadano (3% de la votación nacional), como consecuencia de la polarización manifestada entre los sectores mayoritarios de ambos partidos tradicionales.

En el caso del **Partido Nacional**, éste manifestó unos óptimos resultados electorales, a pesar de la derrota cosechada frente a su rival tradicional. De esta manera, mantuvo prácticamente inalterado su porcentaje de votación con respecto a la convocatoria anterior (40,4% en 1966; 40,2% en 1971), pese a la aparición en la arena electoral de una tercera fuerza política

significativa. Es más, la fórmula presidencial avalada por su sector mayoritario (Wilson Ferreira Aldunate-Carlos Julio Pereyra), consiguió el respaldo de 439.649 ciudadanos, 60.134 más que los obtenidos por la candidatura del recién electo Presidente de la República⁷⁸. Sin embargo, tanto el mantenimiento de su porcentaje electoral, como el triunfo individual de una de sus candidaturas presidenciales, no fueron elementos suficientes para franquear los 12.802 votos de menos que obtuvo respecto al Partido Colorado.

Las dos fórmulas presidenciales presentadas por el Partido Nacional, la formada por Wilson Ferreira Aldunate-Carlos Julio Pereyra, y la compuesta por Mario Aguerrondo-Alberto Heber, expresaban una fuerte polarización interna; entre una opción de base agraria fuertemente conservadora y el *compromiso* liberal-reformista que postulaba la candidatura *wilsonista*. Este antagonismo intrapartidista era el fiel reflejo de la expresión polarizada de la sociedad en que se desarrollaban estas elecciones. Más en concreto, se trasladaba al interior del Lema los dos polos, el opositor y el continuista, que habían dominado la escena partidista desde la asunción de Jorge Pacheco Areco a la Presidencia.

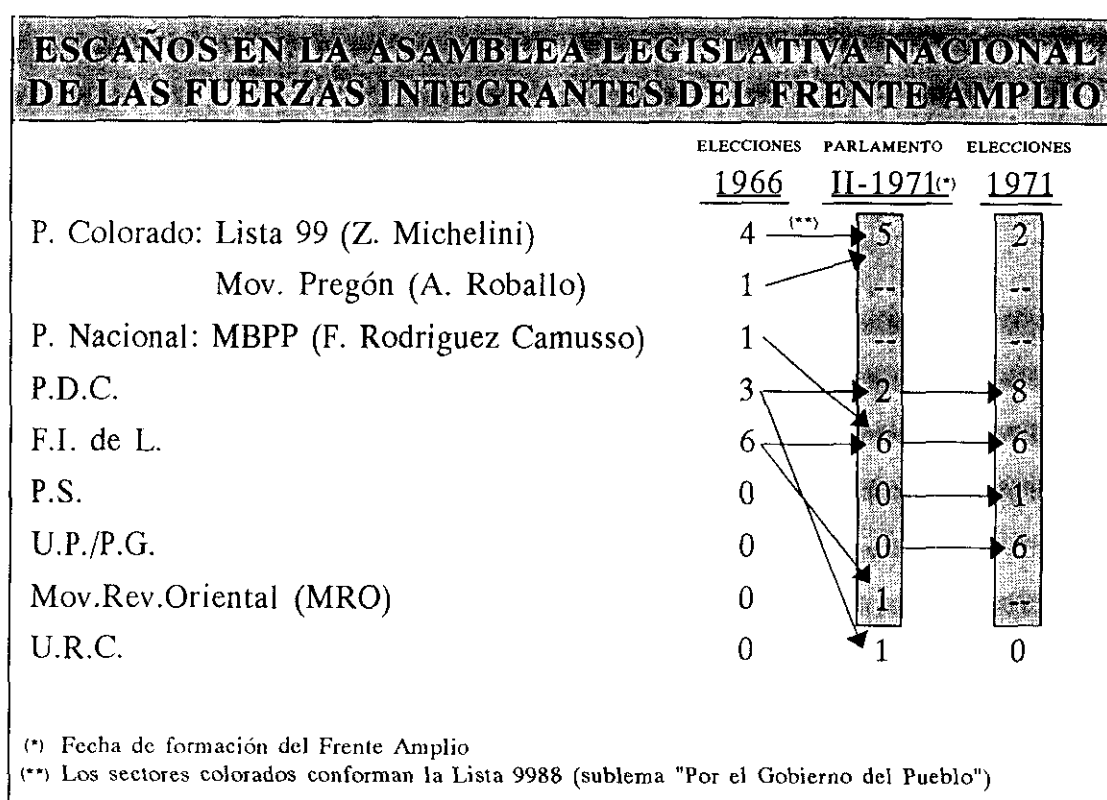
La candidatura de Mario Aguerrondo, apoyada por el sector *herrero-ruralista* de Echegoyen, y por el grupo liderado por Alberto Heber (candidato a la vicepresidencia), sintonizaba con la fracción *continuista* del Partido Colorado; mientras que Wilson Ferreira Aldunate, que contaba con el respaldo de su propio sector, Por La Patria, y del Movimiento Nacional de Rocha, liderado por Carlos Julio Pereyra, representaba la opción antagónica al candidato oficialista de los colorados. Esta propuesta de un centro reformista, que cosechó el triunfo dentro del Lema al obtener el 65,7% de los votos emitidos hacia el Partido Nacional, se consolidó como la preferida por casi un tercio de los ciudadanos, al conseguir una representación del 29,4% de la Asamblea Legislativa. Por su parte, la opción política de Mario Aguerrondo, con 228.569 votos y el 10,9% de los escaños parlamentarios en disputa, experimentó un considerable descenso porcentual en relación a los resultados de sus sectores de apoyo en las elecciones de 1966, pérdida que le condujo a dejar de ser el sector predominante dentro de su partido. Este hecho pudo haberse debido a dos causas básicas: en primer lugar, un grupo de los electores de procedencia *ruralista* podrían haber sufragado fuera del Lema, en concreto hacia el sector reeleccionista del Partido Colorado, debido a la

designación por éste de Juan M. Bordaberry; en segundo término, una parte de los apoyos de origen *herrerista* podrían haber votado dentro del Lema Nacional, pero hacia los sectores que apoyaban la candidatura de Wilson Ferreira Aldunate. De ambas maneras, se habría transferido una importante parte de los votantes del *herrero-ruralismo* de 1966 hacia otras opciones partidistas distintas de las que apoyaban a la fórmula presidencial formada por Mario Aguerrondo-Alberto Heber.

Por último, el **Frente Amplio** se asentó en estas elecciones sobre un 18,3% del electorado. Sin embargo, los partidos políticos tradicionales volvieron a ser predominantes en las preferencias de una mayoría de los votantes uruguayos. En todo caso, ambos Lemas tradicionales sufrieron, con la aparición en la escena partidista de esta tercera fuerza política, un descenso de su participación porcentual en el global de la votación nacional; en este sentido, el conjunto de sus respaldos ciudadanos disminuyó del 89,8% en 1966 al 81,2% en las elecciones celebradas cinco años más tarde.

En esta línea de análisis, los cambios registrados entre ambas convocatorias, en referencia a la fuerza electoral de la nueva opción partidista, se relacionan con dos fenómenos explicativos de carácter cuantitativo, al margen de los factores presentes en las rupturas de las *permanencias* del esquema bipartidista. En primer lugar, la presentación de la coalición electoral bajo el Lema del Partido Demócrata Cristiano aumentó de forma considerable sus opciones electorales, consecuencia del aprovechamiento de restos gracias a los mecanismos de acumulación⁷⁹. En este sentido, los principales componentes del Frente Amplio, el Partido Demócrata Cristiano, el Frente Izquierda de Liberación, el Partido Socialista y la Unión Popular, así como el sector colorado Movimiento Por el Gobierno del Pueblo, obtenían en 1966 un 13,7% de los votos válidos, cifra no tan alejada del 18,3% conseguido por la coalición en 1971. A este porcentaje habría que sumar los respaldos electorales de la agrupación colorada Movimiento Pregón, así como aquellos del Movimiento Blanco Popular y Progresista, sin olvidar las preferencias expresadas hacia todas las demás corrientes políticas de carácter minoritario que contribuyeron a la formación del Frente Amplio. En segundo término, deben ser considerados los fenómenos de movilidad interpartidista producidos durante la anterior Legislatura. En este sentido, en un examen inicial en torno a la

representación parlamentaria obtenida en 1966 por los futuros miembros del Frente Amplio, se comprueba un sustancial incremento logrado por la coalición en esta última elección (6,9% de los escaños en 1966; 18,2% de los mismos cinco años después). Sin embargo, este aumento de doce puntos porcentuales debe ser matizado, ya que los posteriores componentes del Frente Amplio contaban, en el momento de celebrarse las elecciones de 1971, con un 11,4% de los escaños, debido a la movilidad interpartidista producida durante el último período legislativo.



De acuerdo al análisis precedente, el resultado electoral cosechado por el Frente Amplio debe ser considerado en términos de un óptimo rendimiento de las preferencias políticas ya concentradas con anterioridad en torno a este polo del espectro partidista. Preferencias que, como consecuencia de la presentación de la coalición bajo un lema *permanente*, así como por el cambio generado en las expectativas del ciudadano durante el período interelectoral, cristalizaron en las elecciones nacionales de 1971. En éstas, su fórmula presidencial, compuesta por Liber Seregni-Juan José Crottogini, obtuvo 304.275 votos (18,3% de los

sufragios válidos). Dos tercios de éstos correspondieron a los emitidos en Montevideo, circunscripción donde la coalición obtuvo el 30% de los sufragios válidos en la capital uruguaya. De esta forma, el Frente Amplio, a costa del Partido Nacional, se constituyó en la segunda fuerza capitalina. Esta *montevideanización* se percibió de manera rotunda en la composición de la Cámara de Representantes, donde de los dieciocho escaños asignados a la coalición electoral, trece correspondieron a Montevideo. Consecuentemente, su votación en el interior del país fue bastante escasa, representando apenas el 10% de la votación contabilizada en todo el territorio nacional, a excepción de la capital. En cuanto a su representación parlamentaria, el conjunto de los miembros de la coalición obtuvo dieciocho representantes y cinco senadores; de éstos, ocho correspondieron al Partido Demócrata Cristiano, seis fueron asignados al sublema Patria Grande, igual número obtuvieron los comunistas y sus aliados integrados en el F.I. de L., mientras que dos cosechó el Movimiento Por el Gobierno del Pueblo y uno el Partido Socialista.

En suma, la aparición en la arena electoral de una tercera fuerza política significativa dotó de un carácter singular a las elecciones nacionales de 1971: primero, por su propia transcendencia para la alteración del histórico sistema bipartidista, al obtener el mayor número de votos en la historia del país de un partido político al margen de los lemas tradicionales; segundo, por el apoyo electoral conquistado, el Frente Amplio se convirtió en una agrupación partidista radicalmente diferente a las que, hasta ese momento, configuraban el entramado de la política nacional; y, tercero, porque con su representación parlamentaria posibilitó la presencia institucional de diversos sectores socio-económicos y político-ideológicos escasamente representados en el terreno de las decisiones estatales.

C.- LA TRANSFORMACION DEL SISTEMA DE PARTIDOS POLITICOS

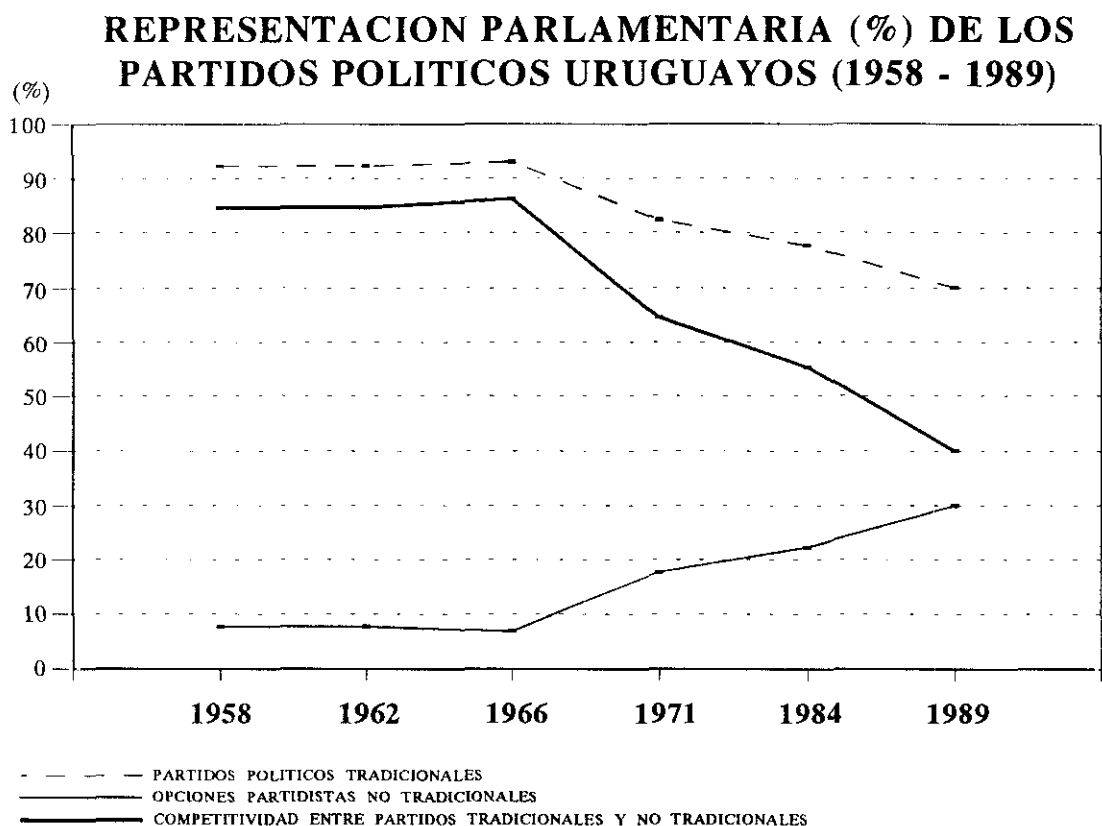
De acuerdo con la óptica metodológica expuesta en la primera parte de la presente tesis doctoral, la paulatina transformación experimentada en las relaciones políticas, expresada a través de la ruptura del *sistema de compromisos*, se manifestó como el resultado de las

mutaciones generadas en el sistema de partidos; fruto, a su vez, de las disfunciones existentes entre el flujo de las demandas y su posterior procesamiento mediante los instrumentos de decisión del régimen político⁸⁰. La ineficacia de éste en la resolución de los problemas derivados de la *modernización conservadora*, cuyo inmediato reflejo fue el recurso a la excepcionalidad como norma de acción en la gestión gubernamental, se manifestó, en el ámbito del sistema de partidos políticos, en la fragmentación de éste y en el subsiguiente proceso de fraccionamiento de los lemas tradicionales, en la prevalencia de las tendencias centrífugas dentro del electorado y en la dificultad de los sucesivos gobiernos para configurar coaliciones de poder estables. Estos tres procesos, definitorios de la presencia de una profunda transformación en el sistema partidista, se retroalimentaron durante todo el período analizado, constriñendo así la construcción de un amplio consenso político para procesar un reequilibrio del régimen frente a los inequívocos signos de su crisis de legitimidad democrática⁸¹.

Desde esta perspectiva, la cadena de **causalidad proyectiva** que vincula las transformaciones operadas en las relaciones políticas con aquellas experimentadas por el sistema partidista, se muestra como una dimensión relevante para el análisis de los procesos de cambio político. La metodología aquí utilizada privilegia el estudio de las denominadas coyunturas de carácter crítico, asociadas en el presente caso a la convocatoria electoral de 1971, para la evaluación del *impacto* de estas transformaciones en la crisis del régimen democrático. En consecuencia, la aproximación a los cambios manifestados en el sistema de partidos políticos se realiza de acuerdo al análisis de los factores de inestabilidad reseñados (fragmentación, polarización e ingobernabilidad), en el marco de la caracterización del acto electoral de 1971 como una elección crítica.

El concepto de **elección crítica** define las alteraciones producidas en las pautas del comportamiento electoral y la posterior estabilización de las mismas en un eje temporal⁸². La intensidad de tales alteraciones se manifiesta de forma variable; desde una inversión en las preferencias partidistas del electorado hasta, como en el presente caso, la sustancial modificación del tradicional formato numérico del sistema de partidos políticos. En el siguiente gráfico se expone la transformación operada en el sistema partidista a partir de las

elecciones de 1971. Para su visibilidad se ha considerado como instrumento de medición la presencia significativa de opciones políticas no tradicionales en la composición del Poder Legislativo durante el período 1959-1995:



Desde esta perspectiva, la presencia en la *arena* electoral de la coalición Frente Amplio, así como la posterior estabilización de las preferencias electorales expresadas hacia las opciones partidistas no tradicionales, definen a la convocatoria de 1971 como una elección crítica a efectos del presente estudio. Pero no sólo por expresar el comienzo de una tendencia (posteriormente confirmada) de transformación del formato bipartidista en un esquema de pluralismo moderado, sino también porque en estas elecciones se manifestó la culminación de los larvados **factores de inestabilidad** anteriormente reseñados.

El primero de éstos hace referencia al proceso de **fragmentación** experimentado por el sistema de partidos políticos. El estudio de la fragmentación electoral o parlamentaria tiene por objeto manifestar la relación existente entre el número de partidos políticos y el tamaño

de los mismos en un sistema partidista dado⁸³. En este sentido, la fragmentación es una característica estructural del sistema de partidos políticos. La utilidad de su estudio radica en la posibilidad de observar los cambios operados en el formato numérico del sistema partidista, así como en la de relacionar causalmente la variación de sus valores con aquellos períodos de crisis y transformación de las relaciones políticas. Para su análisis, se ha utilizado el *índice de fragmentación parlamentaria*, elaborado por Douglas W. Rae, y aplicado a las convocatorias electorales realizadas en el período que discurre entre 1962 y 1989⁸⁴.

FRAGMENTACION PARLAMENTARIA DE LOS LEMAS (1962-1989)

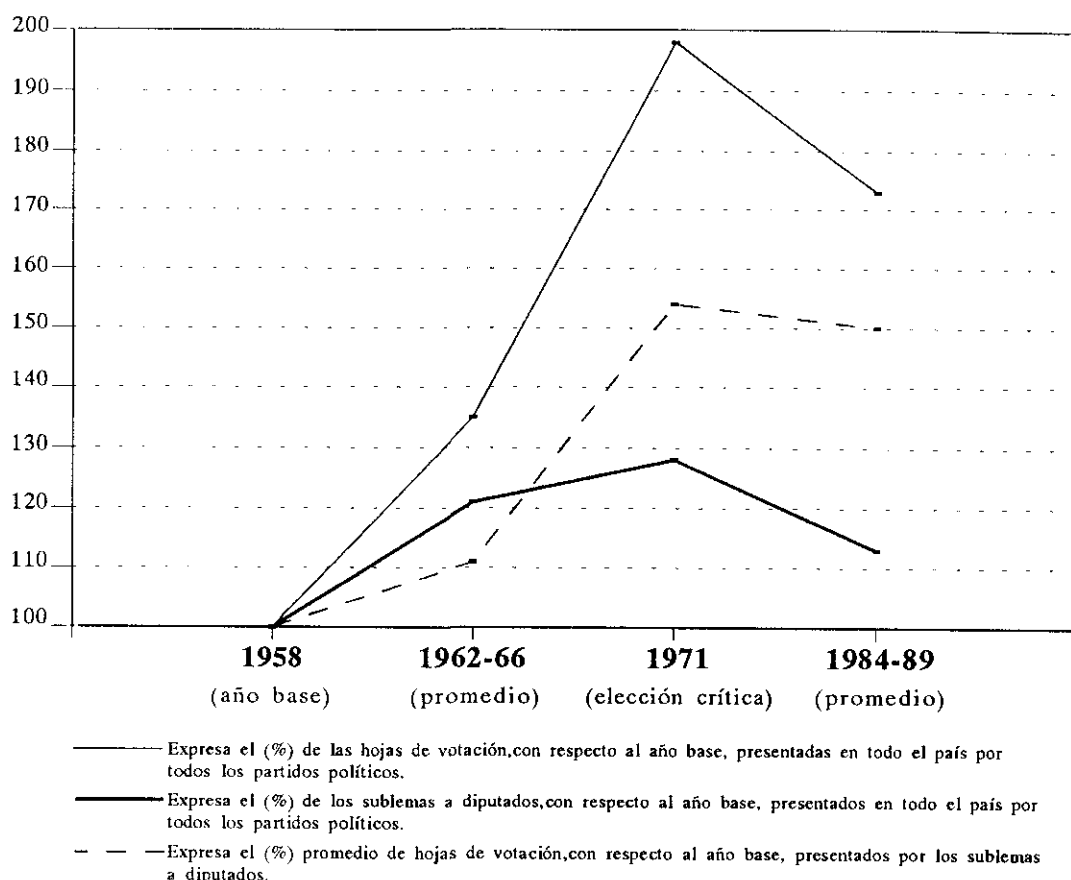
ELECCIONES	1962	1966	1971	1984	1989
FRAGMENTACION	57,14	55,93	62,97	65,25	69,64

Los resultados expuestos manifiestan una paulatina **transformación** del sistema partidista, cuyo punto *crítico* de inflexión se muestra en las elecciones nacionales de 1971. De acuerdo a un criterio de *formato numérico*, es en este acto electoral donde se evidencia una ruptura del tradicional esquema bipartidista, asociado a los valores de 1962 y de 1966, y se inicia un cambio que, confirmado por las sucesivas consultas electorales, desemboca en un sistema de **pluralismo moderado** (básicamente en torno a tres actores significativos, según los valores de 1984 y de 1989)⁸⁵. Esta afirmación también se manifiesta oportuna si se utiliza el *índice del número efectivo de partidos*, el cual expresa el número de partidos hipotéticos de idéntico tamaño que producen un efecto similar en la fragmentación del sistema a aquel que tienen los partidos de distinto tamaño existentes en la realidad⁸⁶. De acuerdo a este último indicador, el número efectivo de partidos presentes en el período de 1963-1971 es de 2,30, mientras que en el intervalo de 1985-1994 éste es de 3,07. Ambos valores expresan la transformación de un clásico formato bipartidista en un sistema que admite una moderada pluralidad de opciones políticas. La transición entre ambos modelos se realizó mediante la convocatoria electoral de 1971, en la cual la aplicación del índice reseñado (2,70) expresa el primer signo de la ruptura del tradicional bipartidismo uruguayo⁸⁷.

Paralelamente, el proceso de crecimiento de la fragmentación del sistema partidista se asoció al incremento del **fraccionamiento** de los propios partidos políticos. Un indicador operativo para el estudio de este fenómeno radica en el análisis de la *oferta electoral*. De acuerdo a

éste, en las elecciones nacionales de 1971 cristalizó un larvado proceso de fraccionamiento de las opciones políticas, el cual se expresa a través de la siguiente presentación gráfica⁸⁸:

EVOLUCION (%) DE LA OFERTA ELECTORAL (1958-1989)



Sin embargo, el fraccionamiento de los partidos políticos no se correspondió de manera exclusiva con el fenómeno de la dispersión de la oferta electoral en las elecciones de 1971, sino que éste ya se había originado en el período legislativo anterior. En efecto, un estudio del *transfugismo* parlamentario producido durante la legislatura precedente muestra el proceso de fraccionamiento operado en los dos Lemas tradicionales así como en las opciones políticas de carácter minoritario agrupadas en torno al Frente Amplio⁸⁹. Para su análisis, se han utilizado los índices de fragmentación y del número efectivo de partidos antes reseñados, pero aplicados considerando a cada Lema como un sistema partidista en su conjunto, y a los sublemas de éste como unidades políticas independientes. El resultado expuesto manifiesta que el fraccionamiento interno de los partidos uruguayos ya había tenido lugar durante el período legislativo que discurrió entre las convocatorias electorales de 1966 y de 1971.

**FRAGMENTACION INTERNA [Y NUMERO EFECTIVO DE PARTIDOS]
EN LA COMPOSICION POLITICA DEL PODER LEGISLATIVO
(1966-1971)**

	ELECCIONES 1966	PERIODO LEGISLATIVO	ELECCIONES 1971
PARTIDO COLORADO	63,23 [2,7]	68,64 [3,2]	47,94 [1,9]
PARTIDO NACIONAL	69,97 [3,3]	81,38 [5,4]	73,60 [3,7]
OPCIONES NO TRADICIONALES	44,45 [1,8]	70,22 [3,4]	73,35 [3,7]
PROMEDIO	58,07 [2,3]	73,42 [3,8]	64,97 [2,8]

El segundo factor de inestabilidad hace referencia al proceso de **polarización** política operado en la sociedad civil y puesto de manifiesto por los resultados de las elecciones nacionales de 1971. Para su análisis, se presenta una *distribución* de la composición política del Legislativo según la configuración ideológica de las opciones partidistas internas, de acuerdo a sus programas electorales y a su acción de gobierno o de oposición, y en comparación con esta misma distribución realizada para las elecciones inmediatamente anterior y posterior.

**COMPOSICION POLITICA DEL PODER LEGISLATIVO SEGUN
LA DISTRIBUCION PARTIDISTA (%) EN EL EJE IDEOLOGICO**

PERIODOS LEGISLATIVOS	DISTRIBUCION PARTIDISTA (%)			
	IZQUIERDA	CENTRO-IZQUIERDA	CENTRO-DERECHA	DERECHA
1967 - 71	5,4	32,3	34,6	27,7
1972 - 73	17,8	25,3	18,4	38,5
1985 - 89	20,8	33,1	37,7	8,4

Desde esta perspectiva, es posible observar ciertos elementos significativos del proceso de polarización experimentado por el sistema de partidos políticos. Por una parte, los porcentajes

agregados del *centro* político, por un lado, y de los *extremos* ideológicos, por el otro, manifiestan valores muy similares para las elecciones de 1966 y de 1984, mientras que, para las de 1971, el centro político sufre una aguda dispersión en favor de los extremos ideológicos. Por otra parte, la disminución de los porcentajes asociados al centro-izquierda y al centro-derecha en las elecciones de 1971 no repercute, de manera directa, en sus extremos ideológicos más próximos, sino que se advierte un verdadero realineamiento electoral en comparación con los valores de 1966. Ambos elementos reseñados indican una profunda **transformación del sistema de competencia** en torno a las opciones partidistas más conservadoras, o expresamente autoritarias, y más radicales, o de naturaleza anti-sistema. Esta manifiesta polarización del sistema de partidos se explica por la existencia, ya en estas elecciones, de un electorado de *no pertenencia*, o de voto *elástico*, que se habría situado, en respuesta a los procesos socio-económicos y políticos previos, en los extremos del sistema de competencia electoral, incentivando así a los partidos hacia una competencia de carácter centrífugo⁹⁰.

Por último, el tercer factor de inestabilidad se refiere a la dificultad de los sucesivos gobiernos para configurar **coaliciones estables de poder**. En la democracia uruguaya ha sido tradicional que las normas constitucionales definieran unas estructuras institucionales tendentes a conciliar los intereses de las minorías partidistas, a través de la puesta en marcha de instrumentos de *coparticipación* política (como, por ejemplo, el Consejo Nacional de Administración o las *cuotas* partidistas en los Entes Autónomos y en los Servicios Descentralizados del Estado). Estos mecanismos de compromiso no han supuesto, sin embargo, la ruptura de una pauta también tradicional, como ha sido la del *gobierno de partido*; de la fracción triunfadora en la elección presidencial con el respaldo legislativo, o su inclusión en el ejecutivo, de las otras fracciones existentes en el propio Lema. Ambas permanencias experimentaron profundas modificaciones durante el período aquí analizado; primero, con la aprobación de la reforma constitucional de 1966, y, más tarde, a través del pacto de gobernabilidad, denominado *pacto chico*, celebrado en 1972 entre el Partido Colorado y los sectores minoritarios del Partido Nacional⁹¹. Este último proceso ya se había iniciado hacia el final de la Legislatura abierta en 1967, cuando el Gobierno de Jorge Pacheco Areco manifestó acuerdos coyunturales con las fracciones conservadoras de su rival

tradicional. Este fenómeno, inédito en la trayectoria constitucional del país, se transformó en un **factor de inestabilidad**, por cuanto al saltarse las *barreras* partidistas supuso la percepción, por parte de la sociedad civil, de una dicotomía entre democracia y autoritarismo, la cual permaneció abierta hasta las elecciones de la restauración democrática en 1984⁹².

FORMACION DE COALICIONES ESTABLES DE PODER (1967-1972)

	INAUGURACION DE LA LEGISLATURA (1967) % S./Cámaras		FINALIZACION DE LA LEGISLATURA (1971) % S./Cámaras		INAUGURACION DE LA LEGISLATURA (1972) % S./Cámaras	
	Repres. Senad.		Repres. Senad.		Repres. Senad.	
<u>GOBIERNO DE PARTIDO</u>						
FRACCION PRESIDENCIAL	24,2	23,3	19,1	13,3	28,2	23,3
+ AFINES DEL PROPIO PARTIDO	42,4	43,3	38,3	30,0	40,4	40,0
TODO EL PARTIDO	50,5	53,3	47,4	46,6	41,4	43,3
<u>GOBIERNO DE COALICION</u>			55,5	43,3	50,5	53,3



Gobierno de Partido con mayoría suficiente en ambas Cámaras Legislativas.



Gobierno de Partido sin mayoría, y con acuerdos legislativos con las minorías nacionalistas conservadoras.



Gobierno de coalición entre la mayoría colorada y la minoría del Partido Nacional.



Aunque no establecen coaliciones mínimas, éstas tampoco hubieran sido posibles por sus incompatibilidades ideológicas.

En suma, la larvada crisis de las relaciones políticas, experimentada desde mediados de la década de 1950, cristalizó en la coyuntura *crítico-electoral* de 1971. En ésta, el paulatino proceso de transformación operado en el sistema de partidos eclosionó a través de los tres factores de inestabilidad recién analizados. El impacto de éstos se manifestó de forma directa en la **crisis de la legitimidad** del régimen democrático, así como en la posterior quiebra del mismo y en la puesta en práctica de un modelo político alternativo entre 1973 y 1984.

CAPITULO TERCERO

UNA APERTURA POLITICA INESPERADA

1.- EN BUSCA DE LA LEGITIMIDAD

El *proceso cívico-militar* instaurado en 1973 pretendió, tras la deposición del Presidente Juan María Bordaberry en 1976, poner en práctica un modelo político alternativo mediante la organización, en agosto de 1977, de un diagrama de tiempos que señalaba las etapas, y fechas, a través de las cuales la administración militar dotaría de institucionalidad al régimen político uruguayo. En cumplimiento de ese calendario, el gobierno autoritario estableció el sometimiento a la soberanía popular de un proyecto de reforma constitucional, mediante un plebiscito a celebrarse el 30 de noviembre de 1980⁹³. Esta primera convocatoria electoral de la dictadura debía de convertirse en el **acto fundacional** de la ruptura provocada en el ciclo constitucional por los efectos del golpe de estado de 1973⁹⁴.

Sin embargo, ¿por qué las Fuerzas Armadas creyeron necesario **buscar la legitimidad**, mediante una consulta popular, del régimen *de facto* por ellas mismas impuesto? O, más atrevidamente, ¿por qué las Fuerzas Armadas se expusieron así mismas a una posición de la que podrían salir ser derrotadas políticamente?

Desde junio de 1976, las Fuerzas Armadas se habían orientado, fundamentalmente a través de la promulgación de los denominados Actos Institucionales, hacia la creación de una nueva institucionalidad. Esta debía de combinar los elementos propios de los regímenes *burocrático autoritarios*, y de los de *seguridad nacional*, con las pautas y los valores comunes de las tradiciones políticas nacionales. En este intento de **ensayo fundacional** comienza la búsqueda de una institucionalización política para superar la situación *de facto* generada por la interrupción de la legalidad constitucional⁹⁵. Esto suponía, en primer lugar, dotar de legitimidad a la acción política de la institución militar durante el período precedente; si bien, la consecución de esta premisa podía ser lograda por diferentes medios. Diversos elementos contribuyeron a que, en la *cosmovisión* de las Fuerzas Armadas, el itinerario menos *costoso*, política y profesionalmente, fuera el recurso a las tradiciones políticas del país.

Ya desde sus declaraciones como institución en los acontecimientos de febrero y junio de 1973, y más concretamente a raíz del enfrentamiento con el Presidente Bordaberry en 1976, las Fuerzas Armadas se habían pronunciado reiteradamente -en un intento de racionalizar su actuación política, y conciliarla con los valores comunes de las tradiciones uruguayas- sobre el carácter excepcional (*en su forma*) y provisional (*en su tiempo*) del régimen impuesto. Su finalidad básica no era la defensa de intereses de naturaleza corporativa o sectorial, sino (que tras *poner la casa en orden*) la de **restaurar** el sistema político anteriormente vigente. Desde esta perspectiva, sectores importantes de la institución militar no se mostraban dispuestos a alterar las bases tradicionales de la legitimidad política, y, en consecuencia, la premisa (o necesidad) de una institucionalización política debía ser precedida de una legitimación de carácter plebiscitario⁹⁶.

En este contexto, las Fuerzas Armadas no sólo apostaron por una reforma constitucional, sino por legalizar el régimen político impuesto, con el objeto de hacer legítima su actuación política anterior, a través, sin embargo, del mecanismo de legitimación tradicional en Uruguay: *la consulta popular*. Con este recurso a la soberanía del pueblo se pretendía alcanzar una nueva legalidad institucional que sustituyera a la quebrada siete años atrás.

Buscar la legitimidad del acto fundacional por otras vías distintas hubiera supuesto una profunda modificación en el discurso militar, un reacomodo que, sin duda, abriría un período de luchas entre las *familias* de oficiales, y que, en buena lógica, tendría su reflejo en la erosión *profesional* de la propia institución militar, y en la ruptura, o reequilibrio, al interior de la coalición autoritaria. Hasta ese momento, los conflictos internos se habían minimizado por el acuerdo de un calendario político que suponía, aunque con sustanciales modificaciones, el retorno de los partidos a su actividad política. Como consecuencia del carácter colegiado de la cúpula militar, la convocatoria del plebiscito constitucional impuso un proceso de *negociación continua*, en el cual se decidió finalmente por asignar un papel *arbitral* al cuerpo electoral⁹⁷.

En conclusión, someter la reforma constitucional a la decisión soberana del electorado permitía que la **legitimidad del acto fundacional** descansara *dentro* de los parámetros

tradicionales de la cultura política del país, y, por tanto, *fuera* de la institución generadora del proceso cívico-militar, las Fuerzas Armadas⁹⁸.

2.- EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

A.- A LOS VENCEDORES NO SE LES PONEN CONDICIONES⁹⁹

En cumplimiento del calendario *fundacional* previsto por la cúpula militar, y mediante los mecanismos para la reforma constitucional establecidos en los artículos 4º y 8º del Acto Institucional nº 2 de 12 de junio de 1976, empezó a ser elaborado el anteproyecto de una nueva Constitución. Para ello, la Comisión de Asuntos Políticos de las Fuerzas Armadas (COMASPO) estableció los fundamentos políticos y las bases reguladoras por las que debería regirse la redacción del nuevo texto constitucional. De acuerdo a éstos, el Consejo de Estado presentó un anteproyecto de reforma, cuya aprobación final, el 31 de octubre de 1980, correspondió al Consejo de la Nación reunido con el Poder Ejecutivo¹⁰⁰.

Lo significativo de este proceso de elaboración del nuevo texto constitucional fue la total **ausencia** en el mismo del principal actor de la sociedad política, los partidos. La COMASPO había comenzado durante el mes de septiembre una aproximación a los líderes partidistas representantes de la oposición *blanda* del interior, así como a los sectores conservadores de los partidos tradicionales más afines al gobierno; sin embargo, los contactos con ambos grupos habían resultado infructuosos, como consecuencia del rechazo de éstos a consensuar determinados aspectos conflictivos del proyecto de reforma –en concreto, la regulación de la elección presidencial, la alteración de la representación proporcional y la eliminación del doble voto simultáneo¹⁰¹. La negativa negociadora de los *invitados* partidistas fue percibida críticamente por algunos de los miembros civiles del Consejo de Estado, que no concebían la capacidad de la cúpula militar para armonizar una nueva institucionalidad ignorando los intereses de la sociedad política, tradicionalmente representada por los partidos.

La no realización de ningún tipo de concesión, aún de carácter estratégico, para obtener apoyos electorales en favor de su proyecto se debió, en gran medida, a dos **factores**. Por un lado, la previa dificultad interna del colegiado militar de consensuar un acuerdo sobre la validez de los interlocutores, y de los contactos mantenidos, y, por otro, la configuración del gobierno autoritario como una *isla de poder* en relación a una sociedad política *silenciada* y a una civil *silenciosa*¹⁰². De esta manera, se buscó la institucionalidad ignorando a los principales actores de la sociedad política. Para Juan **Rial**, las Fuerzas Armadas eligieron lo que estimaron una consulta *neutra*, sin personas ni partidos involucrados, acerca de la aprobación o no de una Constitución¹⁰³. Incluso, las propias Fuerzas Armadas consideraron, a través de sus comunicados, que "*el mayor mérito de las pautas [del proyecto] es que no han surgido de ningún acuerdo partidario, ni han tomado en cuenta los intereses de partidos o fracciones políticas*"¹⁰⁴.

En conclusión, las Fuerzas Armadas optaron por promover un itinerario *transicional* conducido *desde arriba*, en un intento de **encapsular** los tradicionales mecanismos de conducta política dentro de una democracia *asesorada* o *protegida*.

B.- CARACTERÍSTICAS DEL TEXTO CONSTITUCIONAL

El proyecto constitucional, redactado por el Consejo de Estado, institucionalizaba un nuevo régimen político, sobre la base del sistema político tradicional, de acuerdo a los caracteres siguientes.

El ejercicio del Poder Ejecutivo estatal correspondería al Presidente de la República. En este cometido, sería preceptivamente asesorado, en las materias relacionadas con la Seguridad Nacional, por el Consejo de Seguridad Nacional (COSENA), órgano colegiado compuesto por los Comandantes en Jefe de los tres Ejércitos y, actuando como secretario, por el Jefe del Estado Mayor¹⁰⁵. Las actuaciones de éstos, en ejercicio de sus funciones, no generarían ningún tipo de responsabilidad ante los poderes estatales, determinándose que la solución de

los conflictos de competencias, que pudiera originar el funcionamiento de esta nueva institución, corresponden al Tribunal Constitucional.

De esta manera, el régimen proyectado, al institucionalizar el COSENA, y atribuir carácter constitucional a las competencias de las Fuerzas Armadas en lo referente a la Seguridad Nacional, situaba al Estado bajo el *asesoramiento* tutelar de la institución militar¹⁰⁶. Junto a esto, las competencias de los Poderes Legislativo y Judicial eran sustancialmente recortadas en beneficio del Poder Ejecutivo y del COSENA.

Así, el Poder Legislativo experimentaba una disminución de sus clásicas atribuciones básicamente en dos entornos. Por un lado, en el ámbito de los Derechos y de las Garantías Individuales. En éste, donde ya había tenido lugar una sensible flexibilización de los procedimientos suspensorios de las garantías personales, el nuevo texto eliminaba la prohibición de los allanamientos nocturnos, aumentaba el tiempo de que dispone el juez para el inicio de un sumario, y condicionaba la reglamentación del derecho a la huelga a la iniciativa privativa del Poder Ejecutivo. Por otro lado, en el ámbito de la Seguridad Nacional, se institucionalizaba el *estado de subversión*, como reemplazo a las tantas veces utilizadas Medidas Prontas de Seguridad (de la Constitución de 1967), dotándose al Ejecutivo de amplias facultades para reprimir tal situación.

Respecto al Poder Judicial, el nuevo texto constitucional no acataba los principios de la separación de poderes y de la independencia judicial, al otorgar facultades -al Ejecutivo, en el caso de proponer a los magistrados de la Corte Suprema y de nombrar a los tribunales y a sus jueces, y al COSENA, en el de designar a los miembros del Tribunal Constitucional- estrictamente reservadas, en el pensamiento del liberalismo político, al Poder Judicial. Igualmente, se ampliaba el ámbito de aplicación de la justicia militar, con el objeto de *poder controlar la subversión*.

Por tanto, el proyecto constitucional reservaba un fuerte rol político a las Fuerzas Armadas, desdobladas, para el cumplimiento de esa misión, en un cuerpo profesional, brazo ejecutor de órdenes estatales, por una parte, y un cuerpo de conducción política superior, colegiado,

reservado a las más altas jerarquías de la corporación que, precisamente, compartiría la administración de gobierno y la supervisión o conducción del aparato estatal¹⁰⁷.

El proyecto constitucional también establecía, mediante una disposición transitoria, y de acuerdo al calendario *transicional* fijado en agosto de 1977, que, para las elecciones nacionales a celebrarse en 1981, la fórmula presidencial debería ser única, surgiendo ésta de un compromiso *patriótico* entre los dos partidos políticos tradicionales. En caso de que este acuerdo no tuviese lugar, o que de tenerlo no fuese aprobado por el Ejecutivo, sería el Consejo de la Nación quien designaría al candidato presidencial¹⁰⁸. Una vez concluido este período de *transición* se celebrarían elecciones nacionales en noviembre de 1986, de acuerdo a las siguientes reglas:

- a) eliminación del doble voto simultáneo, debiendo los partidos políticos habilitados presentar un único candidato a cada cargo público en disputa, incluido el presidencial¹⁰⁹; y,
- b) eliminación del principio de representación proporcional integral (método D'Hondt-Halty) en la adjudicación de los escaños parlamentarios, adoptándose un sistema de representación proporcional con *prima*¹¹⁰.

En definitiva, el régimen político proyectado se basaba en la persistencia de los dos partidos tradicionales, excluyendo a la izquierda política, que continuaría en la ilegalidad. La competitividad electoral se limitaba a esos dos partidos, pero introduciéndose mecanismos correctivos a la representación proporcional en el Parlamento, instaurándose así un fuerte sistema presidencialista¹¹¹.

Por último, el proyecto constitucional ratificaba "*todas las disposiciones legislativas, administrativas y los actos de gobierno dictados desde el 27 de junio de 1973 hasta la instalación de la nueva legislatura y que no hubieran sido derogados*", así como convalidaba los Actos Institucionales dictados en el mismo lapso, señalando que "*sus normas mantendrán vigencia en cuanto*" no se opusieran a las disposiciones del texto que se plebiscitaba¹¹². En suma, la aprobación del nuevo texto constitucional implicaba la aceptación de las actuaciones previas del gobierno militar y la constitucionalización de un nuevo tipo de autoritarismo.

3.- LA CELEBRACION DEL PLEBISCITO (30-XI-1980)

A.- ESTRATEGIAS POLITICAS Y CAMPAÑA ELECTORAL

Desde que el Presidente Juan María Bordaberry fuese depuesto en junio de 1976, y hasta el mes previo a la consulta plebiscitaria, había tenido lugar un **congelamiento** de la vida política partidista. En este contexto, era presumible que la campaña previa a la celebración del plebiscito estuviera presidida por una intensa propaganda gubernamental, como en realidad sucedió. Las condiciones en que ésta se desarrolló hacen que se caracterizara la convocatoria electoral como de **fraude estructural**¹¹³. La incesante propaganda oficial, y la intimidación a la que fueron sometidos tanto los líderes políticos como la población en su conjunto, limitaron, por tanto, las posibilidades de expresión de la oposición¹¹⁴.

Sin embargo, durante el mes de noviembre, el régimen permitió, de manera limitada, la expresión pública, mediante concentraciones en locales cerrados, de las opiniones de algunos de los líderes de los partidos tradicionales sobre el contenido del texto constitucional. En éstas sólo podían ser formuladas objeciones teóricas y/o jurídicas al proyecto, y no críticas hacia el régimen. También se permitieron dos debates televisivos en los que, por primera vez en siete años, se formularon críticas hacia el gobierno militar¹¹⁵. Estos acontecimientos supusieron un renacimiento de la actividad política de los partidos tradicionales, si bien ésta mostraba expresiones desarticuladas, fruto de la represión vivida. Se perfilaron, entonces, ciertas tomas de posición.

Quienes habían apoyado el golpe militar de 1973 apostaron por pronunciarse afirmativamente en la consulta; esto es, los sectores colorados, liderados por el embajador del régimen militar en Washington, y ex-presidente, Jorge Pacheco Areco, agrupados de nuevo en la Unión Colorada y Batllista (UCB), y los sectores de orientación herrerista del Partido Nacional que, comandados por Alberto Gallinal Heber, postularon la candidatura presidencial del General Aguirrondo en 1971. En cambio, las fracciones minoritarias de los colorados en la elección de 1971, y los disidentes de la UCB liderados por Raumar Jaude, así como el sector mayoritario de los blancos en esas elecciones -los movimientos Por La Patria¹¹⁶ y Nacional

de Rocha-, y un sector herrerista disidente, comandado por Luis Alberto Lacalle, se opusieron a la posibilidad de institucionalización del régimen.

Al margen de los partidos tradicionales, la izquierda política no tuvo excesivas posibilidades de manifestar su opinión contraria al proyecto, ya que los sectores moderados de la coalición formada en 1971, partidos Demócrata Cristiano y Por el Gobierno del Pueblo, se encontraban inhabilitados, mientras que los de la izquierda tradicional habían sido ilegalizados y duramente reprimidos. Por último, la Unión Radical Cristiana, si bien no adoptó una decisión unánime, sus principales líderes, Miguel Saralegui, Humberto Ciganda y J. Vicente Chiarino, se mostraron contrarios al proyecto de reforma.

B.- EL RESULTADO ELECTORAL

PARAMETROS	TOTAL	%	%	%	%
Población	2.850.000	100			
No inscritos	905.049	31,8			
Habilitados	1.944.951	68,2	100		
Abstención	255.527		13,2		
Emitidos	1.689.424		86,8	100	
Blancos	10.980			00,7	
Nulos	26.150			01,5	
Válidos	1.652.294			97,8	100
Votos SI	707.118				42,8
Votos NO	945.176				57,2

Para analizar la relación entre la población total y el número de **habilitados** es necesario tomar en cuenta dos sucesos acaecidos durante el período autoritario. Por un lado, el Acto Institucional n° 2 contenía una normativa sobre la suspensión de los derechos políticos de los miembros de las Fuerzas Armadas. Así, la Corte Electoral, al aplicar el artículo primero del decreto dictado por el Ejecutivo el 27 de agosto de 1980, dispuso que "*los militares y el personal policial en actividad no pueden participar en el plebiscito de ratificación del próximo 30 de noviembre*". Esto supuso la exclusión de 53.914 personas del censo electoral.

Por otro lado, los miembros proscritos de los partidos políticos tampoco podrían utilizar sus derechos ciudadanos, según una disposición del Acto Institucional n° 4. Las cancelaciones de la cédula electoral por este motivo supusieron 10.240. Sin embargo, y a pesar de estas exclusiones, la relación entre la población total y el número de personas habilitadas (68,2%) fue muy similar a la producida en las elecciones nacionales de 1971 (68,8%).

En segundo término, lo que sí se alteró considerablemente, respecto a la convocatoria electoral de 1971, fue el porcentaje de **abstención** registrado. En las últimas elecciones hubo una abstención global de 168.058 ciudadanos de la población habilitada (6,2%), mientras que en 1980 el nivel aumentó hasta el 13,2%. Diversas hipótesis se han manejado para encontrar una justificación razonable a este sustancial incremento abstencionista.

A pesar de la obligatoriedad del voto, al igual que en 1971, la Ley 13.382, que regulaba esta situación, hacía referencia exclusiva a elecciones nacionales, y no a plebiscitos; por este motivo, si bien la citada legislación se aplicó en 1980, la Corte Electoral advirtió a la población de la ausencia de sanciones para los abstencionistas. En todo caso, este hecho aislado no explica el fuerte incremento de la abstención en un acto electoral de tanta trascendencia como el de 1980.

En este sentido, hay otras dos hipótesis adicionales que permiten explicar el 7% de diferencia abstencionista producida entre ambas elecciones; por una parte, no toda la población percibía bien el significado ulterior que habría de tener su decisión, y, por otra, los siete años transcurridos de represión militar habían provocado una gran cantidad de emigrantes de

carácter político, muchos de los cuales, sin embargo, conservaban vigentes sus derechos ciudadanos.

El tercer aspecto a considerar es aquel que representa la relación entre el total de los votos válidos y los que inicialmente fueron emitidos. Es decir, los porcentajes de papeletas nulas y en blanco. Respecto al primer caso, la escasa importancia de los votos **nulos** (1,5%) es reflejo de la simplicidad del acto electoral, en el que, en comparación con las elecciones nacionales de 1971, sólo había dos papeletas que, con un texto neutro ambas, se distinguían por un "SI" o un "NO" colocado en su cabecera. Por su parte, el porcentaje de votos **en blanco** fue similar al registrado en las elecciones de 1971. Si bien es cierto que en este tipo de consulta popular se produce un gran número de votos en blanco, ésta opción, en el caso uruguayo, no era apoyada, ni sugerida, por ninguno de los actores políticos relevantes.

Por último, se considera el porcentaje de los **votos válidos** que obtuvo cada una de las opciones presentadas. Como indica el cuadro precedente, el proyecto constitucional sometido a la consulta popular fue rechazado, ya que solo cosechó el 42,8% de la votación válida expresada en el plebiscito. Por contra, los sufragios "NO" obtuvieron el 57,2% de las papeletas admitidas como válidas.

De esta forma, la Corte Electoral resolvió, el 19 de enero de 1981: *"Que el proyecto de reforma constitucional aprobado el 31 de octubre de 1980 por la Asamblea Constituyente prevista en el artículo 11 del Decreto Constitucional n° 2 y sometido a decisión plebiscitaria el 30 de noviembre del mismo año, no alcanzó la mayoría requerida para su aprobación de acuerdo con lo prescrito por Decreto Constitucional n° 10 de 10 de noviembre de 1980".*

RESULTADOS OFICIALES DEL PLEBISCITO CONSTITUCIONAL DE 1980

DEPARTAMENTOS	VOTOS EMITIDOS				
	NO	SI	NULOS	BLANCOS	TOTAL
MONTEVIDEO	481.538	274.394	12.286	5.408	773.626
CANELONES	90.841	79.122	2.944	1.213	174.120
MALDONADO	28.124	21.859	214	364	50.561
ROCHA	16.340	22.211	435	260	39.246
TREINTA y TRES	8.662	18.473	473	137	27.745
CERRO LARGO	22.389	21.762	965	230	45.346
RIVERA	16.497	29.702	172	260	46.631
ARTIGAS	11.734	19.323	528	154	31.739
SALTO	36.509	23.509	1.596	349	61.963
PAYSANDU	36.866	19.738	773	315	57.692
RIO NEGRO	14.414	11.368	361	147	26.290
SORIANO	24.811	25.669	696	316	51.492
COLONIA	39.371	32.002	697	451	72.521
SAN JOSE	30.809	18.670	870	302	50.651
FLORES	7.079	8.856	163	98	16.196
FLORIDA	21.738	18.121	1.226	223	41.308
DURAZNO	16.568	14.875	501	183	32.127
LAVALLEJA	18.820	21.712	399	228	41.159
TACUAREMBO	22.066	25.752	851	342	49.011
TOTAL	945.176	707.118	26.150	10.980	1.689.424

4.- LA DERROTA DEL PROYECTO MILITAR -ANÁLISIS DE LA VOTACION-

Primero fue la pérdida del miedo ante el poder o quizás, más aún, un paso de los comportamientos colectivos del miedo a la conciencia de la humillación por haber tenido miedo, y luego al resentimiento ante el poder que humilló a la sociedad.

Germán W. Rama, *La democracia en Uruguay*

El proyecto de reforma constitucional fue rechazado por el 57,2% de los votos válidos emitidos en la consulta popular. Esta se realizó bajo la supervisión de la Corte Electoral, y de acuerdo a las normas tradicionales vigentes en el país, puesto que la dictadura había respetado la legislación que regía los actos electorales desde la década de 1920; por tanto, las posibilidades de fraude, en el sentido de adulteración de los resultados, eran, en principio, mínimas. El resultado del plebiscito mostró el rechazo popular hacia el intento de acto fundacional del régimen militar; pero, además, *desnudó* de legitimidad toda la legislación, vía Actos Institucionales, dictada hasta ese momento por el gobierno autoritario¹¹⁷.

El estudio de este resultado es de suma importancia, no sólo por sus consecuencias políticas para el inicio del proceso redemocratizador, las cuales serán analizadas en los próximos capítulos, sino para un estudio de las **causas de la derrota del proyecto militar**. Diversas son las respuestas a esta pregunta, sin embargo, aquí se tratarán de analizar aquellas que son consideradas más plausibles en el contexto expuesto.

En una primera aproximación es sumamente interesante observar como la derrota del proyecto de reforma constitucional no fue determinada por el **contexto preelectoral**. El hecho más significativo de éste fue la total ausencia de reflejo de la masiva campaña electoral gubernamental, incluida la utilización monopólica de los medios de comunicación, en el posterior resultado de la consulta. Junto a esta situación, los actos *anti-oficialistas* desarrollados por los líderes partidistas fueron poco difundidos, y estuvieron muy concentrados en el tiempo, las últimas semanas, y en el espacio, la capital, si bien alcanzaron una gran repercusión popular. Entonces, si el escenario previo a la consulta electoral no influyó en la derrota del proyecto constitucional, sino que más bien favoreció los intereses del gobierno militar, **¿cuáles resultaron ser los factores predominantes en la expresión del voto ciudadano?**

En respuesta a esta cuestión aparecen, como mínimo, dos tipos de análisis no excluyentes entre sí, sino más bien complementarios, ya que ambos tienen en común una explícita referencia a factores de carácter político¹¹⁸.

El primero de éstos otorga el carácter explicativo del resultado a la **persistencia de los valores democráticos** de la cultura política uruguaya y a la **acción política de los líderes** partidistas opositores al régimen, así como a su capacidad de comunicación, de convocatoria y de movilización, en especial del electorado *de pertenencia*, demostrada en las semanas precedentes a la consulta. Las viejas subculturas partidistas habrían actuado, mediante sus mensajes en los medios de comunicación y en los actos públicos, de catalizadoras de un *estado* de opinión latente, suficiente para poder superar el modelo excluyente diseñado por el régimen autoritario. Por tanto, la toma de posición de los dirigentes tradicionales, con los usos y los mecanismos comunes a la cultura política democrática uruguaya, fue el factor predominante que definió el resultado electoral¹¹⁹.

Para el segundo, el factor primordial de la división del voto se relaciona con la **percepción del elector sobre el régimen político deseado**. Es decir, los votos emitidos en el plebiscito son expresiones estrictamente políticas, y no reacciones -a favor/en contra- de la política social y/o económica de la administración militar. Esta *votación política* es más evidente si se considera el antagonismo entre las opciones presentadas a consulta. Por tanto, los votantes del NO realmente habrían votado en contra del orden autoritario y a favor de la democratización; mientras que los votantes del SI, a la inversa, habrían preferido un ordenamiento político autoritario¹²⁰.

Entonces, una vez analizados los dos factores considerados predominantes en la expresión del voto, la cuestión está ahora en identificar a los votantes de cada opción -¿quién votó qué?- mediante un estudio de las divisiones político-ideológicas del electorado uruguayo, mostradas por el resultado de la consulta popular, tras nueve años de ausencia de práctica electoral.

Para obtener una contestación acorde con la pregunta planteada -y en ausencia de otros tipos de aportaciones estadísticas, como proyecciones de voto confiables y/o encuestas

postelectorales validadas- es necesario centrarse en un **estudio de las tendencias del electorado**, en concreto de la distribución de éste en las elecciones nacionales de 1971 en comparación con los resultados del plebiscito de 1980.

En esta comparación, se observa una considerable similitud entre el caudal electoral conseguido en las elecciones de 1971 por los líderes, y sectores, que en 1973 se opusieron al golpe de Estado y la votación obtenida por la opción del "NO" en el plebiscito de 1980.

Candidaturas presidenciales <i>Elecciones del 25-XI-1971</i>	Bordaberry + Aguerrondo 37%	Batlle + Vasconcellos + Seregni + Ferreira 63%
Apoyos/Oposiciones <i>Plebiscito del 30-XI-1980</i>	Oficialistas "SI" 43%	Opositores "NO" 57%

Sin embargo, la comprobación empírica de esta comparación presenta una serie de problemas de carácter *temporal*. En primer término, la consulta electoral con que se relaciona el resultado del plebiscito se celebró casi una década antes. En este lapso de tiempo es evidente que se debió de producir una redistribución de los líderes intermedios y de su apoyo electoral, *clientelar*, así como un larvado proceso de cambio ideológico en la población que participó en el acto electoral de 1971. En segundo lugar, estos nueve años de intervalo autoritario supusieron que un 17% de los ciudadanos habilitados en 1980 ejerciesen por primera vez sus derechos políticos¹²¹. Por último, se deben considerar, pese a la dificultad de su estimación estadística, los ciudadanos que, habiendo ejercido el voto en 1971, se encontraban inhabilitados durante la consulta plebiscitaria, a consecuencia de las disposiciones de los Actos Instituciones n° 2 y n° 4, así como aquéllos inmersos en el fuerte proceso de emigración política experimentado entre 1973 y 1980.

Por otro lado, como complemento a la dificultad de comprobar empíricamente esta comparación, es necesario *atenuar* la tesis de Luis Eduardo **González** anteriormente expuesta sobre la preferencia de los votantes del "SI" de un orden político autoritario. En este sentido,

no hay que considerar el 42,8% -voto afirmativo- como el porcentaje global de apoyo a la gestión del *proceso* cívico-militar, sino que una parte de esta votación se debió a ciudadanos que percibieron que con la aprobación de la nueva Constitución, y, por tanto, con el cumplimiento del calendario *transicional*, se reestablecería la institucionalidad democrática en 1986; mientras que el voto negativo era percibido como un apoyo implícito a la continuidad del régimen autoritario¹²².

En conclusión, la tesis más plausible para responder a la cuestión de **¿quién votó qué?** es la expuesta por Luis Eduardo **González**. Para este autor, el resultado del plebiscito de 1980 no fue decidido por la distribución del electorado, tal como éste se expresó en las elecciones nacionales de 1971, sino que la división entre el 'sí' y el 'no' cruzó a través de todos los grandes grupos políticos excepto la izquierda. La mayoría que rechazó el autoritarismo militar fue heterogénea, porque incluía electores tradicionalistas y conservadores¹²³. En términos similares, aunque con una hipótesis más arriesgada, se expresa Germán W. **Rama**, al considerar que la toma de decisiones políticas no dependió de las distribuciones electorales precedentes, sino de interacciones en pequeños grupos y en familias que votaron de acuerdo a sus grados de información, a sus actitudes de rechazo o aceptación al régimen militar, o a su consideración de que sólo cabía aceptar una salida gradual para recuperar la democracia¹²⁴.

5.- LA CRISIS DE LEGITIMIDAD DEL REGIMEN AUTORITARIO

A.- ACEPTACION DEL RESULTADO COMO VIA PARA LA APERTURA POLITICA

El resultado adverso al proyecto de reforma constitucional situó a las Fuerzas Armadas en una incómoda disyuntiva: mantener el régimen *de facto* inaugurado en 1973, o avanzar hacia la restauración del tradicional sistema político. La primera opción *negaba* la aceptación previa que, a través de la convocatoria del plebiscito, el gobierno militar había hecho de la soberanía

popular como el único mecanismo de legitimidad válido. La puesta en marcha de esta posibilidad implicaría el inicio de un constante proceso deslegitimador, y, consecuentemente, una ruptura al interior de la coalición autoritaria. Entonces, la segunda opción se presentó como aquella con un menor *costo* político y profesional para las Fuerzas Armadas. Este último planteamiento, que se constató en la inmediata confirmación gubernamental del resultado plebiscitario, significaba que los militares, como institución, optaban por retirarse de la administración estatal, y, si bien no estaba todavía definido el papel que se reservaban tanto en las próximas negociaciones como en el futuro sistema político, lo que quedaba demostrado era la necesidad de una **salida**, ya fuera ésta pactada u otorgada, que no erosionara sus intereses corporativos¹²⁵. En definitiva, el resultado del plebiscito no sólo supuso que el acto fundacional destinado a dotar de legitimidad al régimen autoritario fracasara, sino que también significó el inicio del proceso de transición a la democracia.

El primer síntoma del cambio de situación experimentado fue la anulación del calendario transicional vigente desde agosto de 1977. En su lugar, el gobierno fijó uno nuevo mediante el Acto Institucional nº 11. En éste, se concretaba un inicio de diálogo, a realizarse en julio de 1981, entre la COMASPO y los líderes no proscritos de los partidos políticos habilitados. El principal objetivo de estas conversaciones sería la consecución de un consenso para la elaboración de una Ley de Partidos Políticos. Asimismo, el nuevo calendario establecía la convocatoria de unas elecciones en el seno de los partidos a celebrarse en noviembre de 1982. Posteriormente, se fijaba el año de 1983 para que las autoridades partidistas, elegidas en el acto electoral interno de 1982, se reunieran con los representantes de la COMASPO, a fin de establecer entre ambos las reglas de juego del futuro sistema político. Por último, en noviembre de 1984 se celebrarían elecciones nacionales de acuerdo a las normas fijadas en las anteriores conversaciones, entregando, en marzo de 1985, el mando del poder civil al presidente electo en los comicios nacionales.

Este nuevo *cronograma* reflejaba una inusitada habilidad de las Fuerzas Armadas para **reequilibrar** su posición en el poder, y en la sociedad, durante cinco años más, lo cual mostraba, con independencia de su total carencia de legitimidad tanto interna como internacional, la estrecha base de apoyo que el régimen autoritario había necesitado para su

estabilidad¹²⁶. En todo caso, el hecho más significativo del calendario transicional, impuesto por el gobierno militar, era que posibilitaba un nuevo **juego**, en el que se definía un tablero con sus piezas, y el tiempo de los movimientos, pero, simultáneamente, el orden de éstos últimos, y la estrategia dominante de cada color, no se encontraban reglamentados previamente.

El primer movimiento correspondió a las Fuerzas Armadas que, mediante un cambio de estrategia, posibilitaron la *descongelación* de los partidos políticos, ante la imposibilidad, demostrada en el plebiscito, de crear una nueva institucionalidad sin la participación de éstos. La cúpula militar manifestó como estrategia dominante en esta primera *jugada* la intención de negociar con los representantes partidistas una **apertura blanda**. Se trataba de pactar un sistema político competitivo, pero con limitaciones en cuanto al número de actores, por tanto excluyente, con restricciones a los derechos de ciudadanía, y en el que la institución castrense mantuviera una total autonomía dentro del aparato estatal. En resumen, y una vez deshechada la idea de institucionalizar el régimen *de facto*, la estrategia fue promover una *democradura*¹²⁷.

De acuerdo a la secuencia establecida en el nuevo calendario, en julio de 1981 comenzaron las conversaciones entre los delegados de la COMASPO y los representantes no proscritos de las directivas de los partidos políticos habilitados (Colorado, Nacional y Unión Cívica)¹²⁸. Este diálogo, que generó el citado renacimiento de la vida partidista -mediante el reconocimiento de la validez de los interlocutores políticos-, no reunió, sin embargo, las condiciones de representatividad mínimas, como consecuencia de que los principales líderes opositores se encontraban con sus derechos políticos *en suspenso*¹²⁹. Al mismo tiempo, un sector de las Fuerzas Armadas profundizó la estrategia de institucionalizar una democradura.

El segundo movimiento consistía en impulsar, durante el período de las conversaciones, la creación de un partido político del *proceso*, en apoyo de las orientaciones del nuevo Presidente militar, Gregorio Alvarez. Sin embargo, este intento no encontró eco en los sectores partidistas más importantes de los representados en el diálogo con la COMASPO, aquellos que habían votado 'NO' en el plebiscito de 1980. Tanto la *Comisión de los Seis* del

Partido Colorado como los miembros no proscritos del Directorio del Partido Nacional se opusieron a figurar en los órganos de gobierno del régimen, solicitando, por contra, la realización de las elecciones internas previstas en el nuevo *cronograma*. Por tanto, el movimiento de profundización del núcleo militar *duro* perdió posiciones ante la ausencia de receptividad, incluso al interior de la propia institución castrense.

En el nuevo período que separaba las conversaciones de julio de las elecciones internas de noviembre del año siguiente, la estrategia del Gobierno autoritario se concentraría en reforzar, dentro de los partidos tradicionales, a aquellos sectores más afines a su gestión política.

B.- A MODO DE CONCLUSION: EL RECURSO A LA LEGITIMIDAD

La experiencia histórica ha demostrado que un recurso fundamental para explicar la estabilidad de un sistema de dominación se resuelve en torno a la **creencia en su legitimidad**. La forma más común de lograr ésta es a través de cultivar la creencia de los gobernados en la **legalidad** del régimen; éste deberá actuar de conformidad a las normas que son correctas formalmente, las cuales se originan de acuerdo a la **tradición**. Esta, a su vez, se convierte, en palabras de Max **Weber**, en la forma de legitimidad más universal. Por tanto, la **estabilidad** de un régimen político se vincula a su legitimidad, a la justificación racional de su existencia mediante el recurso a la tradición, como el consenso sobre los valores comunes¹³⁰.

De acuerdo a este planteamiento, el régimen militar uruguayo buscó, tras un período inicial de *instalación*, asegurar la estabilidad de un sistema político basado en un híbrido entre la tradición democrática y los nuevos principios de la seguridad nacional. Para dotar de legitimidad a este sistema se recurrió a un acto fundacional, regido por los mecanismos tradicionales en el país, con el objeto de cultivar la creencia en la legalidad de las acciones políticas del gobierno autoritario. Este **recurso a la tradición** contenía una significación doble: no se trataba solamente de asegurar la legitimidad del sistema político diseñado, sino

que lo básico era conseguir la legalidad de su gestión política pasada -Actos Institucionales- y futura, mediante la ratificación de una constitución *sustitutiva*.

Por otro lado, la historia política ha evidenciado la inoperancia científica de vincular exclusivamente la estabilidad de un régimen con su **rendimiento**. Así, existen regímenes políticos con un escaso rendimiento pero que persisten por largos períodos de tiempo a causa de una **legitimidad de origen**, como fue el caso del de Uruguay entre 1955 y 1971. Por contra, la inestabilidad de un régimen que lleva a cabo una gestión efectiva puede devenir de la carencia de una justificación racional para su existencia; este es el caso del régimen militar entre 1973 y 1980¹³¹. El sistema de gobierno democrático, que se había convertido desde la década de 1920 en un engranaje básico de la cultura política uruguaya, fue una constante que constriñó, cada vez más firmemente, el proceso de toma de decisiones al interior de la coalición autoritaria. Ante ello, la cúpula militar decidió someter la legitimidad del sistema político diseñado al arbitrio de los electores. El recurso a los mecanismos democráticos para justificar el origen y la permanencia del régimen autoritario acabó por convertir a las Fuerzas Armadas en *prisioneras* de las profundas tradiciones democráticas del país.

Por último, un análisis sobre la legitimidad se muestra insuficiente para explicar el proceso de transición democrática. La crisis de legitimidad, si bien es una condición necesaria para una apertura política, ejerce una leve presión sobre el tiempo y/o la ruta de los acontecimientos posteriores. Por tanto, la focalización en estas páginas sobre el problema de la legitimidad sólo pretende ofrecer una explicación del elemento desencadenante del proceso de transición política, pero no puede responder ni cómo ni cuándo termina la dinámica iniciada. Para ello, se estudia en la tercera parte de la presente tesis doctoral otros recursos conceptuales e instrumentos analíticos que definen más propiamente las características de las transiciones hacia la democracia.

CAPITULO CUARTO

CONCLUSIONES:

LA QUIEBRA INSTITUCIONAL EN URUGUAY

1.- LA PERSPECTIVA DEL ANALISIS

En los dos capítulos precedentes se han analizado los procesos de erosión de las fuentes de la legitimidad democrática y de la autoritaria a través del estudio de los actos electorales de 1971 y de 1980, respectivamente. El **objeto** de las páginas siguientes es el desarrollo, en clave de conclusiones, de aquellas dinámicas presentes en la ruptura experimentada en el ciclo constitucional uruguayo, y, en especial, de las pautas explicativas más comunes de los procesos de erosión, crisis y quiebra de la legitimidad del régimen político. Este presupuesto adquiere unos contornos más precisos mediante su concreción en una doble **perspectiva analítica**.

En primer término, el estudio de la quiebra institucional se enfoca como el resultado epifenómico de una serie acumulativa de transformaciones en las relaciones políticas. Desde esta perspectiva, el presente capítulo analiza el colapso del régimen democrático en virtud de la presencia en el escenario explicativo de una multiplicidad de factores, cuyas raíces expresan fundamentos comunes y desarrollos paralelos. En consecuencia, la perspectiva adoptada privilegia el uso de una metodología *genética*, mediante la aproximación al objeto de estudio a través de respuestas parciales o desagregadas, lo cual la aleja de aquellos intentos por explicar la principal alteración producida en el régimen democrático uruguayo a la luz de un único factor determinante.

Complementariamente, la perspectiva expuesta se circunscribe, de manera básica, al estudio de los factores y de los procesos de matriz política. En este sentido, la investigación presente acepta la centralidad de los mismos en el proceso de identificación de los conflictos sustanciales y de los actores políticos e institucionales significativos. Igualmente, este diseño posibilita la búsqueda de los componentes explicativos del *cómo* se produce la quiebra institucional, la cual es a su vez un hecho y un proceso esencialmente político, por cuanto se refiere a la alteración en el funcionamiento de los mecanismos de participación y representación de un sistema específico de regulación del orden político.

Una vez expuesta la doble perspectiva aquí privilegiada, se presenta a continuación la **articulación del argumento** a desarrollar, en base a la identificación de los tres niveles manifestados en la génesis y en el desarrollo del proceso de cambio de régimen político en Uruguay.

En el primero de éstos se identifican aquellos **factores de erosión** del compromiso democrático, que es la base del régimen político. Su visibilidad en la escena política se presenta a través de múltiples procesos que, en su agudización, se refuerzan entre sí, provocando el debilitamiento de los tradicionales mecanismos de consenso y de compromiso. Sus manifestaciones inmediatas -en fenómenos como la movilización y radicalización de los actores socio-económicos, la violencia política o la politización de la sociedad civil- derivan de procesos larvados a raíz de la regresión económica experimentada a partir de mediados de la década de 1950. Esta permanencia en el sistema político, como factores de erosión de la legitimidad democrática, y su paulatina conversión en problemas sustantivos sin poder de resolución, manifiestan como resultado la emergencia de profundas alteraciones en las actitudes y preferencias de los actores que sustentan al régimen.

El segundo de los niveles reseñados identifica los **factores de crisis** en el sistema democrático. El fundamento de éstos deriva de las desincronías existentes -en términos de *adaptabilidad*- entre las respuestas de las élites político-partidistas, asumidas en sus funciones ejecutivas o legislativas, y las transformaciones operadas en el sistema de partidos políticos y en las estructuras político-institucionales estatales. El resultado más inmediato del argumento expuesto se manifiesta en una pérdida de representatividad de los partidos tradicionales y en la consiguiente emergencia de nuevos canales de representación e intermediación de intereses. Si bien este tipo de procesos pueden resultar de una coyuntura específica (por ejemplo, de un proceso de modernización socio-económico), y, por tanto, pueden enquistarse en el sistema político sin producir una ruptura del régimen, son, sin embargo, el origen de las incapacidades para solucionar los problemas derivados del nivel precedente. De acuerdo con esta perspectiva, las transformaciones manifestadas en el orden político son sólo el reflejo ya visible de los cambios operados en los diversos componentes estructurales del sistema político.

Por último, una vez explícitos los argumentos sobre los factores de erosión y de crisis, el tercer nivel del proceso general de cambio político identifica los **factores de quiebra**, entendidos como tales aquellos que con su accionar producen la inmediata alteración en los tradicionales mecanismos de regulación del orden político. En referencia al próximo desarrollo analítico, el único factor de quiebra reseñado en este estudio es la intervención de las Fuerzas Armadas en la arena política. La ubicación de ésta en el último nivel de los factores explicativos obedece a que la misma se enfoca como el resultado final de los procesos de erosión y crisis del régimen democrático.

2.- LOS HECHOS POLITICOS. FEBRERO AMARGO

Todos estos momentos dramáticos que simbolizan cambios de poder [...] son en realidad la culminación de un largo proceso, un cambio político que va creciendo y evolucionando a lo largo de un período de tiempo más o menos prolongado.

Juan J. Linz, *La quiebra de las democracias*

En el presente epígrafe se exponen, de manera sintética, aquellos momentos dramáticos a los cuales hace referencia Juan J. Linz en su capítulo introductorio a *La quiebra de las democracias*, y que se constituyen para el conjunto de la sociedad como los hechos visibles de los larvados procesos de erosión y crisis del régimen político democrático¹³². En el caso uruguayo, la culminación del proceso general de cambio político se desarrolló a través de dos actos de deslealtad de las Fuerzas Armadas hacia las instituciones constitucionales. El *acuerdo de Boiso Lanza*, celebrado el día 12 de febrero de 1973, y la posterior disolución de la Asamblea Legislativa el 27 de junio del mismo año, supusieron la apertura definitiva a la intervención directa de la institución castrense en el escenario de las decisiones políticas.

El centro de la crisis político-institucional, o, en términos más precisos, de la **crisis de poder**, se procesó entre los días 8 y 14 de febrero de 1973. El día 8, los Comandantes en Jefe del Ejército y de la Fuerza Aérea desconocieron la autoridad del recién nombrado Ministro de Defensa, Gral.(r) Antonio Francese, sugiriendo al Presidente de la República la "*conveniencia de su relevo*"¹³³. Esa inmediata reacción de los Comandantes en Jefe ante el nombramiento del Gral.(r) Francese se explica en base a una disputa sobre el control de los recursos de

poder entre dos instituciones estatales, ya que la designación de éste se habría percibido en los círculos militares como un intento de reestablecer el control del Gobierno sobre la institución militar tras la desaparición del fenómeno guerrillero¹³⁴. Frente al desafío planteado a la autoridad del Ejecutivo, Juan María Bordaberry convocó a la ciudadanía y a los partidos a una manifestación cívica ante la residencia presidencial. Su llamamiento encontró una escasa repercusión tanto pública -apenas doscientas personas- como política -tímidas declaraciones de apoyo de sus socios en la coalición de Gobierno y del líder de la fracción colorada *Unidad y Reforma*, Jorge Batlle; la Marina, mientras tanto, se concentraba en el puerto de la Ciudad Vieja a las órdenes del Presidente¹³⁵.

En el transcurso de las jornadas del 9 y 10 de febrero, los Comandantes en Jefe del Ejército y de la Fuerza Aérea difundieron de forma pública, a través de los denominados Comunicados N° 4 y N° 7, su visión orgánica sobre los problemas reales del país. El primero de estos comunicados contenía las bases mínimas para la elaboración de un programa socio-económico de carácter reformista-desarrollista, mientras que el identificado con el N° 7 centraba su prédica en la participación de las Fuerzas Armadas en la preservación de la seguridad y de la soberanía del estado. La manifiesta ambigüedad de los objetivos políticos de la institución militar, evidenciada en el difuso contenido de ambos comunicados, se diluyó de manera rápida mediante el envío el día 11 de un Memorándum de las Fuerzas Armadas al Presidente de la República. En éste, y con la pretensión de establecer las bases para un acuerdo entre las instituciones en conflicto, se difuminaron las propuestas reformistas en el terreno socio-económico, antes expuestas por el Comunicado N° 4, y, por el contrario, se enfatizaron aquéllas sobre la participación de las Fuerzas Armadas en el control de la subversión y en la preservación de la seguridad nacional.

De acuerdo a los postulados contenidos en el Memorándum reseñado, el día 12 tuvo lugar en la base aeronaval de Boiso Lanza la firma de un **acuerdo** entre Juan María Bordaberry y los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas¹³⁶; con éste se zanjaba, de manera formal, las desinteligencias manifestadas entre las instituciones representadas. El Presidente justificó su reunión con los mandos castrenses en la necesidad de forzar una capitulación de las pretensiones manifestadas por la institución militar¹³⁷; sin embargo, terminó por adherirse

al contenido de los comunicados realizados por ésta. La designación de nuevos titulares en las carteras de Defensa e Interior, a propuesta de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas; la confirmación de éstos en sus puestos de mando; la aceptación del control militar sobre el poder ejecutivo mediante la creación del Consejo de Seguridad Nacional¹³⁸; y el apoyo político para la aprobación de una Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, fueron signos más que evidentes de la escasa convicción del Presidente Juan María Bordaberry en su capacidad de conducción democrática¹³⁹.

Una vez *resuelta* la crisis de poder entre ambas instituciones estatales, el Presidente solicitó a la Asamblea Nacional Legislativa la suspensión por cuarenta y tres días de las garantías constitucionales, con la manifiesta oposición a esta medida del Frente Amplio y del sector mayoritario del Partido Nacional. En ese mismo acto, se anunció que el Poder Ejecutivo crearía las apropiadas vías institucionales para la participación de las Fuerzas Armadas en el proceso político, fundamentalmente a través de la función asesora que desarrollaría el Consejo de Seguridad Nacional¹⁴⁰. En consecuencia, la *crisis de febrero* se había superado a cambio de admitir la coparticipación del actor Fuerzas Armadas en las responsabilidades de gobierno a través de una nueva figura institucional como era el Consejo de Seguridad Nacional.

En el escenario de los **actores** políticos significativos, los sucesos de febrero pusieron de relieve la cristalización de los larvados procesos de deslealtad hacia los mecanismos del régimen democrático¹⁴¹.

En el caso de las **Fuerzas Armadas**, el *pulso* institucional se simultaneó, a su interior, con una crisis orgánica de la que resultó el ascenso a los recursos de poder propios de la organización del eje compuesto por los militares *nacional-reformistas* y *nacional-desarrollistas* en perjuicio de los sectores castrenses *tradicional-legalistas* y *popular-frentistas*¹⁴². Este último ya se encontraba antes de los sucesos reseñados seriamente desarticulado, a consecuencia de las deserciones experimentadas en su seno -como era el caso de Liber Seregni- con motivo del ejercicio de la represión encomendada por el Ejecutivo al colectivo militar¹⁴³. Por su parte, también el sector *tradicional-legalista* había mermado sus efectivos, al vincularse algunos de sus Generales más significativos a tareas de carácter partidista;

mientras que los Comandantes en Jefe del Ejército y de la Armada, englobados en este grupo, fueron *forzados* a una situación de retiro en los inicios de la crisis de febrero. De esta manera, el proceso para la construcción de un proyecto unitario en las Fuerzas Armadas, que anteriormente se había percibido como muy difícil por sus divergencias internas, se manifestaba ahora posibilitado por las renunciaciones de los Generales popular-frentistas, quienes habían abandonado la institución castrense para unirse al Frente Amplio, y por el desplazamiento de los tradicional-legalistas de sus puestos de mando a raíz de los comunicados de febrero. Esta dinámica de conflicto intestino se resolvió a través de dos procesos paralelos: la depuración entre febrero y junio de los últimos vestigios constitucionalistas dentro de la organización militar¹⁴⁴, y la pérdida del protagonismo asumido por los nacional-reformistas, mediante los comunicados de febrero, en beneficio de sus *socios* desarrollistas, quienes experimentaron un aumento de su poder interno con las rectificaciones a los comunicados realizadas en el *acuerdo de Boiso Lanza*¹⁴⁵.

En el terreno de los partidos políticos, en concreto del polo de **oposición parlamentaria**, la crisis de poder experimentada no sólo no despertó una respuesta concertada, sino que evidenció las carencias de su accionar democrático. El sistema de referencias políticas, con el cual se examinaron los hechos de febrero, no manifestó su capacidad para discernir entre la defensa de la institución presidencial y el rechazo que suscitaba la figura personal de Juan María Bordaberry; tampoco para aprehender que el conflicto establecido giraba exclusivamente en torno al binomio poder civil-poder militar.

En este contexto, las dinámicas generadas en el seno de la oposición parlamentaria estuvieron impregnadas de fuertes fenómenos de **deslealtad** hacia las instituciones del régimen democrático. Así, la corriente hegemónica del Partido Nacional, liderada por Wilson Ferreira, aprovechó la confusión creada por los contenidos reformistas de los comunicados de febrero para proponer, al recién ex-Comandante en Jefe del Ejército, el establecimiento de un eje cívico-militar. Su propuesta básica consistía en forzar la dimisión de Juan María Bordaberry en favor de Jorge Sapelli -su Vicepresidente- para establecer un breve gobierno de transición que convocase elecciones nacionales anticipadas¹⁴⁶. Por su parte, los diversos sectores del Frente Amplio, en menor o mayor medida, y el principal agente de representación socio-

económica, la Convención Nacional de Trabajadores, percibieron la presencia militar de febrero como de carácter *peruanista* -calificativo que designó la intervención política de los militares peruanos dirigidos por Juan Velasco Alvarado en 1968. Esta percepción, reforzada por los ambiguos contenidos reformistas de los comunicados de febrero, acentuó las expectativas de la izquierda partidista en torno al triunfo de los sectores progresistas dentro de las Fuerzas Armadas. Así, la Convención Nacional de Trabajadores manifestó su identidad de objetivos con el contenido de los comunicados realizados por las Fuerzas Armadas, mientras que el Frente Amplio, a través de Líber Seregni, se adhirió de forma pública a los lineamientos difundidos por la institución militar. Ambos planteamientos reflejaron, ya de forma manifiesta, los larvados procesos de deslealtad acuñados en el seno de la izquierda uruguaya, la cual legitimó el desconocimiento al poder civil mediante su congratulación ante una intervención militar de carácter revolucionario¹⁴⁷.

En suma, el polo de oposición recibió con manifiesta afinidad de objetivos el contenido de los mensajes castrenses. Para el sector hegemónico del Partido Nacional, la intervención militar en la arena de las decisiones políticas actuaría como un poder *moderador* en el conflicto sustentado entre el Ejecutivo y la oposición parlamentaria; para el Frente Amplio, como el *motor* de cambios sustanciales en el ámbito de las relaciones socio-económicas, los cuales no podían ser efectuados por la actual correlación de fuerzas políticas existentes.

Estas acciones de la oposición retroalimentaron la ya de por sí disminuida legitimidad personal del Presidente Bordaberry, que, entre los sucesos de febrero y el mes de junio, terminaría por transferirse al propio régimen político. Paralelamente, se consolidó la participación de las Fuerzas Armadas en los asuntos públicos a través del Consejo de Seguridad Nacional. Ante ésta, la Asamblea Legislativa cedió espacios de forma sucesiva, en un intento por evitar una confrontación directa. Sin embargo, en medio de esta dinámica, el Ejecutivo solicitó en abril, con el respaldo minoritario de los socios de la coalición gubernamental, el desafuero del senador Enrique Erro, acusado por la Justicia militar de cooperar con la subversión. La negativa de la Cámara de Representantes, a la petición de suspender la inmunidad parlamentaria del senador del Frente Amplio, se constituyó en la trágica anécdota que dio lugar a la disolución de ambas Cámaras Legislativas, por orden del

Presidente Bordaberry, y a la ocupación de las mismas por unidades del Ejército durante la jornada del 27 de junio.

La decisión de disolver la Asamblea Legislativa fue justificada por el Presidente de la República de acuerdo a argumentaciones de carácter jurídico-legal¹⁴⁸. El decreto estipuló la disolución de ambas Cámaras Legislativas; la creación de un Consejo de Estado que asumiría las funciones propias de la disuelta Asamblea Legislativa; la restricción *sine die* de los derechos individuales y colectivos; y, por último, facultó a las Fuerzas Armadas para mantener el orden y garantizar la prestación de los servicios públicos. Con este primer acontecimiento político del régimen autoritario, la oposición parlamentaria descubrió, aunque tardíamente, el verdadero significado de la intervención militar.

3.- LA QUIEBRA INSTITUCIONAL: NIVELES EXPLICATIVOS

El quiebre institucional de 1973 es la culminación de un largo proceso de desgaste y deterioro de un sistema democrático que perdió gradualmente su capacidad de renovación y de transformar un sistema de juego de suma negativa en un sistema capaz de desarrollar políticas consistentes con la afirmación de un orden democrático.

Carlos Filgueira, *Mediación política y apertura democrática*

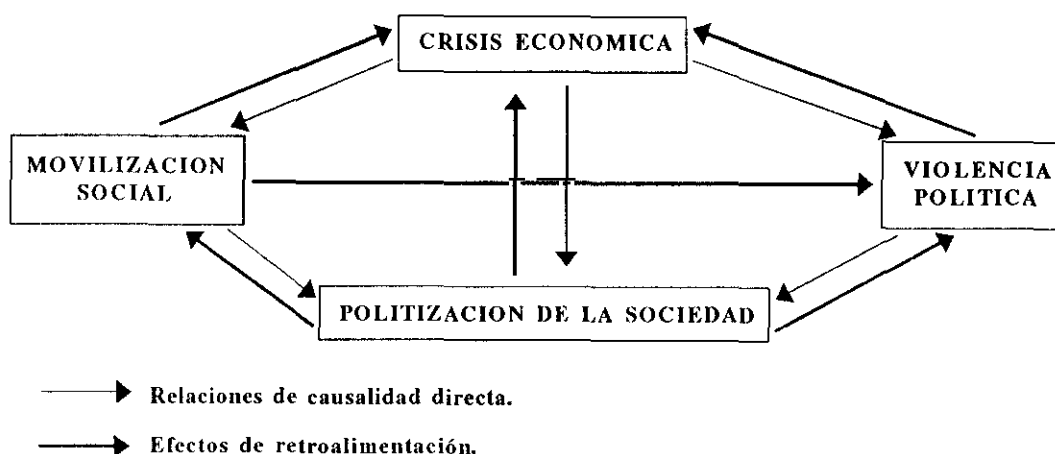
A.- LOS FACTORES DE EROSION DEL COMPROMISO DEMOCRATICO

El final de la Segunda Guerra Mundial propulsó en el área latinoamericana la adopción de estrategias de desarrollo basadas en la *industrialización por sustitución de importaciones*. En el caso uruguayo, este modelo de modernización socio-económica fue impulsado a través de un proyecto político de matriz populista que en el carácter nacional se denominó *neobatllismo*. La vigencia de ambos -tanto del proyecto político como del modelo económico-, se encontró limitada, en términos de su rendimiento, por la aparición, mediada la década de 1950, de un contexto internacional de naturaleza hostil. La transformación en el sistema de los intercambios comerciales mundiales puso en evidencia la debilidad del modelo de modernización *conservadora* ante los cambios de naturaleza exógena¹⁴⁹. Sus consecuencias

inmediatas en la esfera de las relaciones políticas se manifestaron a través de una cadena de fenómenos causales, que, si bien no son directamente explicativos de la quiebra institucional de 1973, incidieron de manera notable sobre el proceso de **erosión del compromiso democrático** como base de la legitimidad del régimen político.

Desde esta perspectiva, el presente estudio identifica cuatro **factores-indicadores** de la erosión del compromiso democrático: la crisis económica, la movilización y radicalización de los actores socio-económicos, la violencia política y, por último, la politización de la sociedad civil. El análisis de éstos se realizará de acuerdo a los dos siguientes parámetros. Por un lado, el desarrollo de estos cuatro procesos se relaciona con la erosión experimentada en la legitimidad del régimen político, si bien ninguno de ellos es considerado, desde la perspectiva del estudio, como una variable explicativa de la quiebra institucional. Por otro lado, entre éstos se generan relaciones directas de causalidad y efectos retroalimentadores, cuyas intensidades experimentarán variaciones de grado de acuerdo a la paulatina agudización del primero de los factores-indicadores reseñados: la crisis económica.

FACTORES-INDICADORES DEL PROCESO DE EROSION DEL COMPROMISO DEMOCRATICO



La **crisis económica** experimentada a partir de 1955, como resultado del agotamiento de la estrategia de desarrollo basada en la industrialización por sustitución de importaciones -aunque no fuera reductible sólo a élla-, incidió de forma notable sobre las condiciones del desarrollo

político, y, en particular, sobre la legitimidad de un régimen político que, ante el nuevo contexto económico internacional, manifestó su incapacidad para satisfacer las expectativas generadas en amplios estratos de la sociedad uruguaya. Durante las décadas siguientes, la raíz estructural de la regresión en los indicadores económicos -entendida ésta en los términos reseñados-, se articuló en torno al estancamiento del volumen de las exportaciones, principal fuente del ingreso fiscal del Estado¹⁵⁰. Este proceso, que se desarrolló de manera similar en otros países del ámbito latinoamericano, manifestó en el contexto uruguayo una mayor determinación sobre la agudización de su crisis económica. Las explicaciones sobre el caso se han articulado a través de dos interpretaciones de carácter económico y una de naturaleza política.

Respecto a las primeras, éstas significan, por un lado, el mantenimiento de la primacía de la producción orientada hacia el mercado interno, cuando éste desempeñaba un escaso potencial por su reducido tamaño poblacional; por otro lado, se señala la ausencia de estímulos de carácter fiscal hacia la exportación de los productos considerados como tradicionales¹⁵¹. En relación con la explicación política, ésta se centra en el incremento sistemático de la mano de obra *no productiva* -personal de las administraciones públicas y pensionistas- a cargo de los presupuestos estatales. En todo caso, ambas fuentes explicativas confluyen para que, al promediar la década de 1960, el proceso de regresión abocara hacia una crisis fiscal del Estado; de manera que, durante el período de 1962-1972, el déficit presupuestario alcanzó tasas de entre el 20% y el 30% del presupuesto nacional¹⁵².

La crisis económica experimentada durante el período aquí analizado no presenta ningún paralelismo, en cuanto a su sistemática profundización, con cualquiera de las producidas durante el presente siglo entre las naciones industrializadas y semi-industrializadas de economía de mercado, de acuerdo a la pérdida manifestada en el valor *per cápita* de su producto industrial¹⁵³.

Esta realidad de regresión económica, y la percepción de fracaso en las expectativas creadas por los impulsos modernizadores anteriores, generaron, en la esfera de las relaciones políticas, una fuente de notable inestabilidad para la legitimidad del propio régimen. Sin

embargo, y aún siendo manifiesto que los procesos de erosión sobre el compromiso democrático tenían un componente exógeno importante, la crisis económica no expresó por sí misma una capacidad explicativa de la quiebra institucional. Otros factores-indicadores mostraron que las presiones externas no eran las únicas causas ni del proceso de erosión ni de la ruptura institucional de 1973.

De forma simultánea a la profundización de la crisis económica, el inicio de la Presidencia de Oscar Gestido-Jorge Pacheco se acompañó de un incremento sustancial de la **movilización y radicalización de los actores socio-económicos**, en expresiones de protesta no institucionalizadas. Esta movilización social se concertó en sus comienzos a través de la recién creada -en octubre de 1966- Convención Nacional de Trabajadores (CNT), que había unificado en una confederación única a la mayor parte del movimiento sindical. En un principio, ésta articuló las reclamaciones de naturaleza redistributiva en base a pretender el mantenimiento de los salarios reales y de los niveles de consumo, ante los efectos negativos de la regresión económica sobre la clases populares¹⁵⁴. Este tipo de demandas de carácter pragmático trascendieron muy pronto el terreno exclusivamente sindical, y antes de finales de la década se abrieron espacios para la acción colectiva en el ámbito no sólo económico, sino también social o cultural¹⁵⁵. En éstos se incorporaron, aunque de manera heterogénea, sectores de las clases medias, fundamentalmente del ámbito de la actividad pública, que ya habían iniciado una radicalización de sus posiciones en el terreno político ante la regresión de sus *derechos establecidos* durante los sucesivos gobiernos de la crisis.

Este proceso incrementó de forma sustancial los conflictos asociados a los movimientos laborales y estudiantiles, no resueltos a través de los procedimientos políticos, y expresados mediante formas de protesta no estructuradas y por grupos de presión no institucionalizados, como manifiesta el siguiente cuadro¹⁵⁶.

INDICADORES DE CONFLICTOS LABORALES NO CANALIZADOS A TRAVES DE MECANISMOS INSTITUCIONALIZADOS							
		1959-1962	1963-1966	(A) MEDIA ANUAL	1967-1970	(B) MEDIA ANUAL	INCREMENTO (%) ENTRE A y B
D E M A N D A S	Número Total de Huelgas (NTH).	642	885	190,8	1062	265,5	39
	NTH con una duración superior a una semana en cualquier ramo de actividad.	6	10	2,0	11	2,7	35
	NTH en cualquiera de los servicios públicos.	9	11	2,5	18	4,5	80
	NTH de carácter general en el ámbito público y privado.	6	11	2,1	14	3,5	66
R E S P U E S T A S	Número Total (NT) de confrontaciones violentas con ocasión de conflictos laborales.	6	1	0,8	21	5,2	550
	NT de ocasiones en que las FFAA y/o la Policía intervienen en la ruptura de huelgas a petición del Ejecutivo.	3	3	0,7	9	2,2	214
	NT de días laborables en que fueron efectivas las Medidas Prontas de Seguridad.	4	19	2,8	201	50,2	1692

El cuadro expuesto manifiesta una paulatina progresión en su eje temporal del número e intensidad de los conflictos laborales, si bien lo más significativo es que mientras los indicadores de *demandas* aumentan de forma escalonada, los de *respuesta* se incrementan de manera abrupta durante el primer cuatrienio de Gobierno Colorado. Esta evolución de las movilizaciones sociales y de las respuestas exclusionistas alcanzó su cenit durante la Presidencia de Borbaberry¹⁵⁷.

El incremento de la agitación social se percibió como una amenaza real hacia el funcionamiento del régimen político y económico¹⁵⁸. Las bases del compromiso democrático perdieron su legitimidad para los actores socio-económicos: tanto para los empresarios, por la incapacidad del Estado para asegurar la prestación laboral, como para los dirigentes sindicales, duramente reprimidos y/o detenidos por la Policía y las Fuerzas Armadas. El resultado de los fenómenos de movilización y radicalización de los actores socio-económicos

fue la definitiva **ruptura del acuerdo social** tácito que regía las relaciones socio-laborales, el cual configuraba una parte sustancial del compromiso democrático¹⁵⁹. Este pacto *tenso* se había quebrado con anterioridad en dos de sus apoyos básicos: con los empleadores de las clases movilizadas -empresarios y Estado- mediante la abolición de los Consejos de Salarios, y con las instituciones políticas y los canales de intermediación, especialmente los partidos tradicionales, por la utilización de las Fuerzas Armadas en la represión de las movilizaciones.

Sin embargo, en contra de la opinión manifestada por Howard **Handelman**, la movilización social, expresada a través de los conflictos laborales, no se considera un factor explicativo directo de la quiebra institucional¹⁶⁰. De acuerdo al hilo argumental del presente estudio, el fenómeno de la movilización y radicalización de los actores socio-económicos se identifica como un indicador de la erosión del compromiso democrático, pero su capacidad explicativa deriva del proceso de regresión económica y es afectada por los efectos retroalimentadores del fenómeno de la politización de la sociedad civil. En este sentido, son éstos los que desempeñan una mayor *fuerza* de proyección sobre el colapso institucional de 1973.

En términos más pragmáticos, se considera que la movilización social nunca expresó la fuerza suficiente para quebrar de forma definitiva el régimen político y económico. Si bien cumplió determinadas condiciones para ello, como la de *sobrecargar* el sistema, ser de carácter conflictivo, no controlada desde *arriba* y contestada desde una estrategia exclusionista, la faltó dos condiciones más: careció de fortaleza para proponer una política alternativa coherente -así la capacidad de la CNT para paralizar el país se articuló más como una respuesta defensiva-, y, conexamente, se encontró aislada de las élites político-partidistas¹⁶¹. Sin embargo, el fenómeno de la movilización social experimentada sí se considera como uno de los factores explicativos del proceso de erosión, por cuanto su presencia contribuyó a la escenificación pública del poder de las Fuerzas Armadas, a la visibilidad de la pérdida de representatividad de los partidos políticos tradicionales y a evidenciar los límites de la efectividad del Ejecutivo para solventar problemas sustantivos como el de la violencia política.

Conforme al análisis de Juan J. **Linz**, el fenómeno de la **violencia política** puede ser investigado como un indicador de los procesos de erosión o como una causa directa de la

quiebra institucional, si bien advierte que en este último caso la relación de causalidad no se manifiesta tan evidente¹⁶². Desde esta perspectiva, el presente argumento se adhiere al estudio de la violencia política como uno de los factores de las grietas generadas en el compromiso democrático más que como una causa explicativa de la ruptura constitucional operada en el régimen político uruguayo.

Dos son los razonamientos para adoptar esta perspectiva de análisis. Por un lado, es manifiesto que en los albores de 1973 la amenaza guerrillera había desaparecido de la escena pública. Durante el año anterior se había producido la confrontación final entre el Movimiento de Liberación Nacional (MLN) y las Fuerzas Armadas. Estas habían logrado, entre los meses de abril y octubre, desarticular por completo la organización política y el aparato militar del MLN. Por otro lado, si bien el incremento de la violencia política fue un hecho evidente¹⁶³, no lo fue menos que su raíz no constituyó un fenómeno aislado de los otros factores de erosión presentes durante las décadas aquí analizadas. En este sentido, la violencia política se presentó como un resultado directo de la crisis económica, y se manifestó, a través del MLN, como la expresión armada de la radicalización de amplios sectores de la ciudadanía, retroalimentada, a su vez, por los altos niveles de la movilización social. Sin embargo, esta línea argumental de proyecciones sobre la violencia política no significa que ésta se encontrara determinada de forma exógena.

Diversos elementos en el ámbito de los partidos políticos fueron más decisivos que las propias causalidades economicistas. Así, la fragmentación de los partidos políticos tradicionales, la pérdida de la representatividad de éstos en la esfera de la agregación de los intereses socio-económicos y la tardía unificación de la izquierda política, fueron componentes sustanciales en el cultivo y en la escenificación de la violencia política en Uruguay. En suma, este fenómeno no se expresó de manera directa como un factor explicativo de la quiebra institucional, si bien su presencia fomentó el proceso de erosión de la legitimidad democrática a través de dos hechos: la ascensión de la participación política de las Fuerzas Armadas y la polarización de la sociedad civil, como muestra el siguiente cuadro¹⁶⁴.

EJERCICIO DE SIMULACION

SIMPATIA PUBLICA POR EL MLN EN MONTEVIDEO (expresada en miles de personas)

	PARTIDO COLORADO	PARTIDO NACIONAL	FRENTE AMPLIO	TODOS (%)
Coincidencia con los objetivos y métodos del MLN	16	27	95	20
Negociación con el Gobierno e incorporación al sistema	58	50	74	25
Su derrota militar	161	85	21	39
Indiferentes	43	47	22	16
TOTAL	278	209	212	100

El último de los factores-indicadores reseñados en este epígrafe se refiere a la **politización de la sociedad civil**, la cual se presentó como el epifenómeno del proceso de erosión de las bases de la legitimidad democrática. Con este concepto se designa la presencia en la escena pública de dos fuentes de inestabilidad para el régimen: la polarización política y la radicalización social. La conjunción de ambas dinámicas generó, en el caso uruguayo, una transformación en los mecanismos e intensidades de las relaciones políticas.

Los principales resultados de esa transformación se articularon en torno a los límites de la **autonomía** de la esfera política¹⁶⁵. Este hecho se reflejó en que todo tipo de fuerzas sociales (como los sindicatos, la burocracia, los empresarios o la universidad), dejaran de utilizar los canales de regulación institucional o de intermediación partidista para intentar girar el rumbo de la política a través de mecanismos de *influencia* no institucionalizados. El efecto colateral de este proceso es que se asistió a un cambio en las actitudes y preferencias políticas de los actores que sustentaban al régimen, y que ahora ponían en cuestión los procedimientos tradicionales de regulación política. En último término, la politización de la sociedad civil

retroalimentó la cadena de causalidad proyectada por la regresión económica, de forma que dificultó los procesos de toma de decisiones y de ejecución de las políticas para la solución de los problemas sustantivos¹⁶⁶.

En suma, el análisis desarrollado ha cumplido la misión de sintetizar los cuatro factores-indicadores que constituyeron el *círculo vicioso* de la erosión del compromiso democrático. Sin embargo, ha quedado sin respuesta el interrogante sobre las causas explicativas de la quiebra, o, en los términos del presente argumento, sobre el motor que alimentó los procesos reseñados durante los quince años anteriores al golpe de estado. Este será el centro de interés del próximo epígrafe, en el cual los indicadores de erosión se presentan como fenómenos derivados de la crisis en el sistema político.

B.- LOS FACTORES DE CRISIS EN EL SISTEMA POLITICO

El análisis de la circularidad de los fenómenos reseñados en el epígrafe anterior plantea una interrogante inicial: ¿porqué las estructuras político-institucionales y las élites político-partidistas demostraron tan escasa capacidad, en términos de su eficacia y/o efectividad, en el diagnóstico, el control y la resolución de las fuentes de erosión de la legitimidad democrática?

La respuesta es compleja; su articulación, por muy extensa en contenidos y páginas que fuese, sería equivalente a desentrañar los hilos conductores del *porqué* se quebró el régimen democrático. Como el objeto de este estudio está limitado a la investigación del *cómo* se desarrolló el proceso de erosión del compromiso democrático, los próximos argumentos tendrán una validez circunscrita al análisis sobre la crisis de las relaciones políticas, constituyéndose, en el mejor de los casos, en variables explicativas intermedias en la quiebra de la democracia uruguaya. Manifiesta esta salvedad, la **respuesta** a la pregunta inicial se articula en torno a dos presupuestos analíticos, los cuales se contrastan mediante el estudio de una serie de indicadores del proceso de crisis *en* el sistema político.

Los dos **presupuestos** de análisis que regirán el hilo argumental de las próximas páginas articulan en sí la respuesta al interrogante planteado al comienzo. Por un lado, la existencia de **disfunciones en las relaciones políticas** del régimen democrático -básicamente, entre la sociedad civil y los partidos políticos, y/o entre los grupos de interés y las estructuras político-institucionales. Estas se manifiestan en forma de demandas, fundamentalmente de carácter redistributivo, expresadas por la sociedad civil y/o los grupos de interés, y sin capacidad de ser traducidas en decisiones efectivas tomadas por los partidos políticos y/o las estructuras político-institucionales. Por otro lado, la **creación de bloqueos** en el funcionamiento de los mecanismos (de diagnóstico, de decisión y de ejecución) de las estructuras político-institucionales, o en las relaciones entre éstas (conflictos ejecutivo-legislativo)¹⁶⁷. Conforme a ambos presupuestos, el estudio se introduce ahora en los indicadores de la crisis *en* el sistema político, abordando, en primer término, las consecuencias del proceso *inflacionario* para el rendimiento y la estabilidad del régimen democrático.

Desde la construcción del Estado nacional, el sistema partidista desempeñó la función de ser un espacio de integración y de gestión para las demandas producidas en el sistema social. Mientras el país obtuvo una porción significativa del excedente generado en los intercambios comerciales internacionales, el sistema de partidos políticos fue capaz de instrumentar los mecanismos necesarios para satisfacer las demandas sociales integradas en su seno. Sin embargo, la presencia de los primeros indicios de la regresión económica hizo disminuir de forma drástica la efectividad de los hasta entonces tradicionales mecanismos de satisfacción. El proceso inducido por un factor de naturaleza exógena y no controlada se asoció, en el terreno político, con un cambio en las preferencias electorales de los ciudadanos. De esta manera, el triunfo en las elecciones nacionales de 1958 de la coalición *herrero-ruralista* reflejó la búsqueda iniciada para propiciar un giro radical en los modelos político y económico hasta ese momento dominantes. Sin embargo, los nuevos administradores de la crisis no fueron capaces de sustraerse de la **tradición retributiva** que caracterizaba al sistema, y, si bien ésta ya no podría ser de la misma intensidad, se concentraría en espacios -el empleo público y las pasividades- y en tiempos -los años electorales y los postelectorales- muy definidos¹⁶⁸. Las **disfunciones** generadas entre las orientaciones y finalidades del gasto

público (ambas de carácter clientelar), y la *disciplina* presupuestaria, exigida por la coyuntura de regresión económica, fueron el caldo de cultivo para la posterior manifestación de la crisis fiscal del estado.

Este proceso *inflacionario* también operó en el nivel discursivo. La incapacidad de los sucesivos gobiernos para poner en marcha las agendas políticas -aquellas mismas que servían a los partidos tradicionales para triunfar en las elecciones nacionales- generó, durante los períodos interelectorales, un incremento de las demandas emitidas por los sectores insatisfechos, y el consiguiente efecto de un aumento de la movilización social y de la violencia política¹⁶⁹. Las *sensibilidades* partidistas ante las presiones de las masas electorales alimentaron la propia circularidad del proceso de regresión: la gestión estatal mostró su incapacidad para mantener una política estable, articulada al servicio de cualquier actor capaz de impulsar un proyecto nacional más allá del propio período presidencial; mientras, los mecanismos existentes para la integración de las demandas generadas carecieron de la fortaleza necesaria para evitar la *sobrecarga* del sistema.

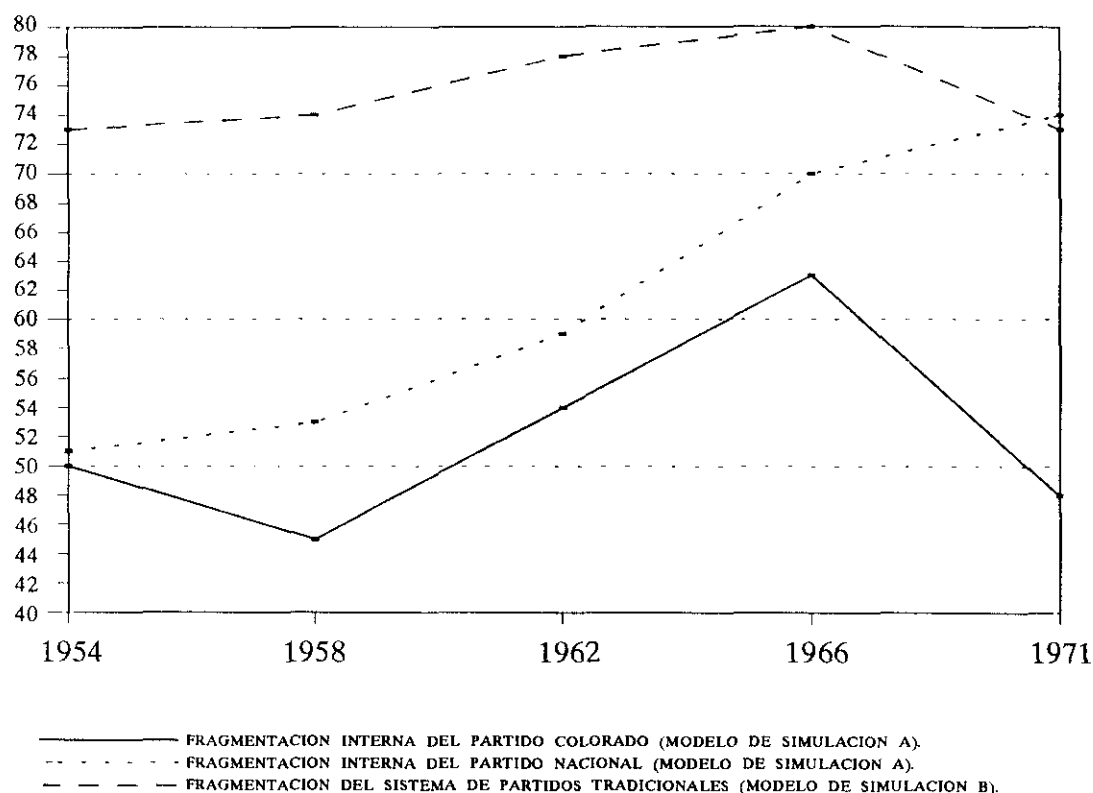
Conforme al argumento desarrollado hasta aquí, la paulatina crisis experimentada en las relaciones políticas se manifestó como el resultado de las **disfunciones** existentes entre el flujo de las demandas sociales y su posterior procesamiento mediante los instrumentos de decisión del régimen político. La ineficacia de éste en la resolución de los problemas planteados por la regresión económica se expresó, en la órbita del sistema partidista, en la fragmentación de éste y en la subsiguiente fraccionalización de los lemas tradicionales, en la dificultad de los sucesivos gobiernos para establecer coaliciones estables de poder, y en la polarización política y radicalización ideológica de las élites partidistas. Estos procesos, que se retroalimentaron durante el período analizado, limitaron fuertemente la construcción de un consenso básico para procesar un *reequilibrio* del régimen frente a los signos inequívocos de su crisis de legitimidad democrática. Desde esta perspectiva, la relación que vincula los cambios operados en las relaciones políticas con aquellos experimentados por el sistema partidista, se muestra como una dimensión relevante para el análisis del proceso de crisis *en* el sistema político. Con este enfoque, se abordan a continuación la presencia de los **factores de inestabilidad** anteriormente citados, así como su influencia sobre las estructuras político-institucionales.

El primero de éstos se refiere al proceso de **fragmentación** experimentado por el sistema partidista entre 1954 y 1971. Durante este período se procesó una profunda transformación en el ámbito tanto del sistema de partidos políticos como al interior de estos mismos. Esta transformación, originada sobre la base de una crisis de liderazgo tras el fallecimiento de los dirigentes históricos de ambos Lemas, y reflejada más tarde en una pérdida paulatina de la representatividad de sus sectores partidistas dentro de la política del país, se debería haber identificado a través de un incremento sustancial de la fragmentación parlamentaria del sistema de partidos políticos.

FRAGMENTACION PARLAMENTARIA DEL SISTEMA PARTIDISTA (1958 - 1971)					
ELECCIONES	1954	1958	1962	1966	1971
FRAGMENTACION	59,7	57,6	57,1	55,9	62,9

Sin embargo, los datos expuestos no permiten extraer las conclusiones arriba consideradas, ya que, como muestra este cuadro, la fragmentación del sistema partidista se mantuvo constante hasta las elecciones nacionales de 1971, instancia en la cual se incrementó dada la presencia en la arena parlamentaria de un tercer actor significativo: el Frente Amplio. Ahora bien, si el objeto del análisis es la comprobación de la existencia de un aumento de la fragmentación intrapartidista, el método expuesto está limitado por la propia estructura de los partidos políticos uruguayos. Desde esta perspectiva, será más fructífero utilizar el índice de fragmentación desde dos modelos de *simulación* complementarios: a) considerando a cada lema tradicional como un sistema partidista en su conjunto, y a los sublemas de éste como unidades políticas independientes; y, b) considerando que los sublemas de los lemas tradicionales constituyen opciones políticas individuales, que no se identifican con ninguno de los otros sectores de su lema más que por una divisa común. La representación gráfica de ambas simulaciones manifiesta, ahora sí, un sustancial **incremento de la fragmentación intrapartidista** de los Lemas tradicionales durante el período de la crisis.

FRAGMENTACION PARLAMENTARIA DE LOS LEMAS TRADICIONALES (1954 - 1971)



Este crecimiento de la fragmentación interna de los lemas tradicionales se relacionó con el aumento de la competencia electoral, la alternancia de los partidos, y de sus fracciones, en el ejecutivo nacional, y la paulatina transformación del *formato* numérico del sistema partidista. Pero, ¿cuáles fueron sus principales efectos para la **estabilidad** de las estructuras político-institucionales?

Una respuesta posible se articula en base al presupuesto reseñado de la creación de **bloques** en el funcionamiento de los principales mecanismos, tanto de decisión como de ejecución, de

las estructuras político-institucionales del régimen. En el presente caso, la evolución de la fragmentación intrapartidista operó de forma negativa sobre la capacidad operativa del Legislativo, así como dificultó el proceso de formación de coaliciones estables de poder. La conjunción de ambas dinámicas retroalimentó la manifiesta incompetencia de las estructuras político-institucionales para poner en marcha políticas estables con capacidad de solucionar los problemas sustantivos.

La pérdida de la capacidad operativa del Legislativo se asoció al incremento de la **fraccionalización** de los propios partidos políticos tradicionales¹⁷⁰. En el período que discurre entre 1958 y 1971, la fracción triunfadora en las elecciones a la Presidencia expresó unos porcentajes situados entre el 43% y el 58% de la votación orientada hacia su lema, cifras que representaron entre el 21% y el 27%, respectivamente, de los sufragios totales. A su vez, esas fracciones dependieron de la votación acumulada por diversas listas de candidatos a las Cámaras Legislativas, de manera que su ya de por sí escasa representación se encontró aún más fragmentada entre una alianza de subfracciones, cada una de las cuales, llegado el momento, articuló una mentalidad *particularista*: su representación en el poder político no podría ser menor que su propio rédito electoral¹⁷¹. Este fenómeno se expresó de manera similar en las orientaciones de las élites parlamentarias de los partidos tradicionales: los miembros individuales que se sentían perjudicados por la orientación política de su sublema, tendían a bloquear la acción parlamentaria de éste. De esta manera, cada corriente intrapartidista estuvo destinada a soportar una oposición interna que fue capaz de paralizar la adopción de las políticas necesarias para revertir el proceso de regresión económica.

El incremento de la fragmentación y fraccionalización intrapartidista también dificultó la operatividad de los sucesivos gobiernos para configurar **coaliciones estables de poder**. Este fenómeno se reflejó en todo su esplendor durante el período presidencial de Juan María Bordaberry. Si bien es cierto que los resultados electorales de 1971 se habían identificado como un apoyo explícito a la política ejecutada por el anterior Ejecutivo, el bloque opositor, a su vez, había aumentado su importancia cuantitativa, obligando a la Unión Nacional Reelectionista a diseñar una política de alianzas parlamentarias con el resto de los sectores conservadores representados en la Asamblea Legislativa. Estas se concretaron a través de la

realización del pacto de gobernabilidad, denominado *pacto chico*, celebrado en junio de 1972 entre el Partido Colorado y los sectores minoritarios del Partido Nacional¹⁷². Sin embargo, este acuerdo no significó una garantía para la estabilidad del Ejecutivo. Sus socios *batllistas* abandonaron la coalición cuatro meses más tarde¹⁷³, mientras que la minoría nacionalista se desempeñó como un actor semileal hacia el propio Gobierno, como demostraron los posteriores sucesos de febrero de 1973¹⁷⁴. Incluso, este pacto supuso la ruptura de una pauta tradicional como había sido la del *gobierno de partido* -de la fracción triunfadora en la elección presidencial con el respaldo legislativo, o su inclusión en el ejecutivo, de las otras fracciones existentes en el propio Lema¹⁷⁵. El hecho de saltarse las *barreras* partidistas se transformó en un factor de inestabilidad para el propio régimen, ya que acabó por reflejar, de forma explícita, la **polarización** política y la **radicalización** ideológica de las élites de los partidos tradicionales.

Estos dos últimos fenómenos reseñados eclosionaron de forma prácticamente simultánea. La agregación en dos polos de las posiciones políticas de los actores partidistas significativos, en términos de sus escaños parlamentarios, y el incremento de la distancia (simetría) ideológica entre esos mismos polos, se hicieron visibles a raíz de los resultados de la convocatoria electoral de 1971. Ahora bien, ¿cuál fue el efecto fundamental del proceso de *bipolarización* sobre la estabilidad y el rendimiento de las estructuras político-institucionales?¹⁷⁶

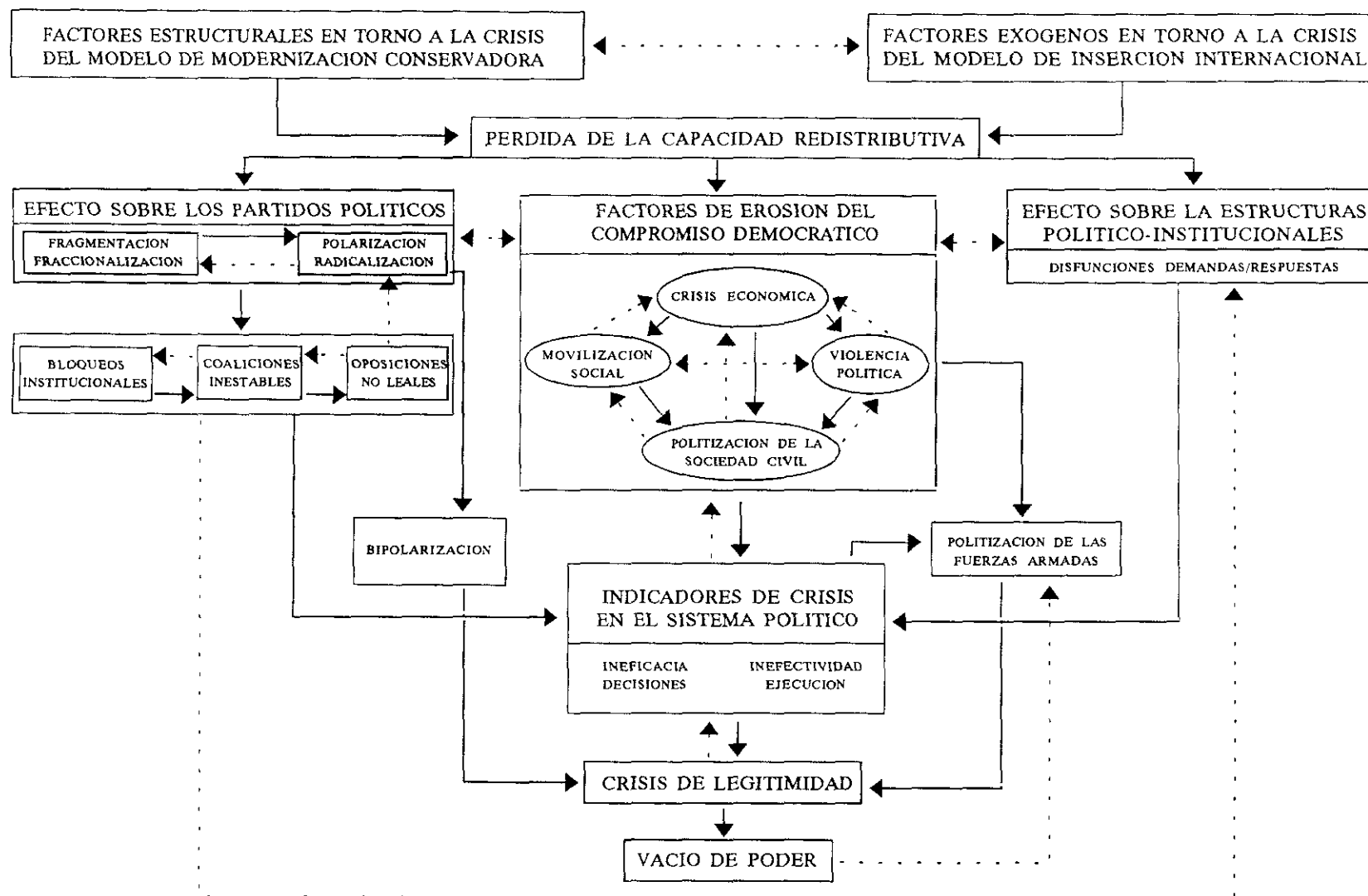
Al ser posible establecer una relación entre el fenómeno de la bipolarización y la actitud de los actores hacia el régimen político, el principal efecto sobre éste fue la emergencia de **oposiciones** semileales o abiertamente desleales, tendencia que cristalizó a raíz de los sucesos de febrero de 1973. Durante éstos, se manifestaron las larvadas rupturas inter e intrapartidistas generadas durante el período de la crisis. Estas se focalizaron a través de un único eje: el establecimiento de *contactos* con las Fuerzas Armadas; si bien con objetivos diferenciados: las fracciones conservadoras de los partidos tradicionales buscaron en ellas la figura de un *guardián* que removiera los fenómenos de movilización y de violencia asociados a la izquierda política; en cambio, para la corriente hegemónica del Partido Nacional se trató de introducir un poder *moderador* que sustituyera al Presidente; en último término, para los sectores movilizados en torno al Frente Amplio, la presencia militar fue percibida como una

fuerza de carácter *institucionalizador*, con capacidad para propiciar un cambio sustancial de naturaleza progresista en el ámbito de las relaciones socio-económicas.

Estos fenómenos de abierta **deslealtad** hacia la institución presidencial actuaron de forma muy negativa sobre la legitimidad democrática del régimen. Es más, la escasa cohesión entre los sectores moderados y progresistas para articular una estrategia de defensa del poder civil, y sus tímidas declaraciones de fidelidad hacia las instituciones del régimen, sirvieron para que, entre febrero y junio, los conflictos entre las instituciones políticas, y entre, y al interior de los partidos, se emplazaran, ya de forma nítida, en torno al eje democracia vs. autoritarismo.

En conclusión, la profundización de los procesos de fragmentación y fraccionalización de los partidos tradicionales, así como de la polarización política y radicalización ideológica de las élites partidistas, se asoció con la creación de bloqueos institucionales, la dificultad para la configuración de coaliciones estables de poder y la emergencia de formatos de oposición no leales. Sobre la raíz de estos fenómenos gravitó el problema de las disfunciones existentes entre el flujo de las demandas sociales y su posterior procesamiento a través de los mecanismos de decisión del régimen. El principal efecto de la presencia de los factores de inestabilidad política reseñados se manifestó en un incremento de la ineficacia en las decisiones y de la ineffectividad en la ejecución, por parte de las élites político-partidistas y de las estructuras político-institucionales, para la resolución de los problemas sustantivos sobre los que se había articulado el *círculo vicioso*: la regresión económica, la movilización social, la violencia política y la politización de la sociedad civil. El resultado global del proceso se expresó a través de una **crisis de legitimidad** en las acciones de las instituciones políticas, hecho que sirvió, a su vez, para retroalimentar todo el proceso de erosión del compromiso democrático. El último episodio de la crisis del régimen democrático uruguayo manifestó que la agudización del proceso de bipolarización, por el cual un acuerdo sobre la estabilidad del régimen se mostraba inviable, y la explícita politización de las Fuerzas Armadas, confluyeron para generar una situación de *vacío de poder*. En ésta se abrieron los espacios necesarios para la emergencia de un actor extrapartidista, el cual ya había ascendido en su papel institucional durante la fase de la erosión -en términos de la toma de decisiones sobre problemas que transpasaban las competencias a él asignadas por la Constitución.

LA QUIEBRA INSTITUCIONAL : NIVELES EXPLICATIVOS



- Relaciones de causalidad directa.
 - - - → Efectos retroalimentadores.

C.- LA INTERVENCION DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LA ARENA POLITICA

Para defender la democracia vamos a instalar a unos custodios; pero, ¿quién custodia a los custodios?

Zelmar Michelini

Diversos estudios concuerdan en afirmar, de manera global, que la intervención directa de las Fuerzas Armadas en la arena política fue el desenlace final del proceso de crisis experimentado en el sistema político. La intervención militar no expresó, en consecuencia, una necesidad *funcional* de las propias Fuerzas Armadas, sino que se manifestó como el **resultado** contingente de la debilidad e incapacidad exhibidas por las instituciones políticas y las élites partidistas para solucionar los problemas derivados de los factores de erosión del compromiso democrático¹⁷⁷.

Desde esta perspectiva, el estudio sobre la intervención de las Fuerzas Armadas, como factor de quiebra institucional, no se articula en torno a la presencia de transformaciones endógenas en la estructura y/o funciones de éstas, aunque fuese evidente su existencia, sino que se sitúa en el contexto de los procesos políticos reseñados en el epígrafe precedente. Conforme a esta tesis, la raíz de la intervención militar radicó en las disfunciones presentes en el sistema político, y no en la transformación de las estructuras militares, porque si bien ésta fue la causa inmediata del colapso democrático, es en el resto de la sociedad donde hay que buscar la explicación del mismo¹⁷⁸.

De idéntica manera, tampoco se mostraron significativos los fenómenos exógenos para determinar la quiebra institucional. Leonardo **Morlino**, desde una perspectiva general, considera a éstos con una menor capacidad explicativa que los procesos políticos endógenos¹⁷⁹. En el caso de Uruguay, Edy **Kaufman** reseña la presencia de dos **factores externos** que, sin poseer una capacidad decisiva, mostraron una relativa influencia en el proceso de politización de las Fuerzas Armadas, como son el papel jugado por los Estados Unidos de América y el propio contexto regional¹⁸⁰.

El primero de estos factores se articuló en torno a la infiltración sobre las Fuerzas Armadas de la *Doctrina de la Seguridad Nacional*, que, a través de los programas de formación para oficiales, impulsó una nueva concepción de las propias funciones militares: su papel más

activo en el control del orden interno y, en el marco más general, de un conflicto geopolítico internacional. Si bien desde una óptica amplia, la influencia desempeñada por esta Doctrina sobre las intervenciones militares ha sido comúnmente aceptada; en el caso uruguayo, ésta cumplió, básicamente, la función de construcción del consenso interno en la propia institución castrense¹⁸¹. En todo caso, su capacidad de determinación sobre la transformación de las estructuras y funciones de las Fuerzas Armadas, no convierte a ésta en una causa explicativa de la intervención militar en la arena política¹⁸².

Respecto al segundo de los factores externos, tampoco se mostró decisivo el denominado *efecto dominó* de otros procesos de quiebra experimentados por los países de la región. Su simultaneidad temporal se asoció más a fenómenos de carácter estructural que de influencia recíproca. En todo caso, los procesos de ruptura institucional en las naciones vecinas ejercieron una mayor determinación en el proyecto fundacional realizado una vez abierto el propio proceso autoritario uruguayo, a partir del denominado segundo golpe de estado en 1976.

En suma, es difícil comprobar la determinación de ambos factores exógenos como causas explicativas de la intervención de las Fuerzas Armadas en el proceso de la quiebra democrática.

Una mayor capacidad explicativa resulta de la tesis que relaciona el acto de la intervención militar con el previo *ascenso* de las Fuerzas Armadas en el proceso político durante el período de 1968-1973. Desde esta perspectiva, la final preeminencia del poder militar sobre el civil no se expresó como el resultado de un proceso abrupto, sino más bien de carácter lento y escalonado.

Su primera escenificación pública se manifestó con ocasión de las medidas de junio de 1968. A raíz de éstas, su función adquirió una dimensión represora de los actores socio-económicos previamente movilizables¹⁸³. Desde ese momento, la transformación de las Fuerzas Armadas en sus vínculos con el poder civil, así como de forma interna en sus aspectos institucionales, se relacionó con las necesidades represivas encomendadas por el Ejecutivo: de éstas emergió

una nueva dimensión *profesional* que reemplazó la función tradicional de defensa ante un enemigo externo¹⁸⁴.

En cuanto a su presencia como actor político, ésta se articuló fundamentalmente a raíz del Decreto-Ley n° 556 de fecha 9 de septiembre de 1971, por el cual se las responsabilizó en exclusiva de la represión de la actividad subversiva. Esta presencia, en forma ya directa, no respondió a una arbitrariedad del Ejecutivo, sino que estaba fundamentada en los *espacios* abiertos a la institución castrense desde 1968; espacios que se cubrirían a partir de ese momento por la manifiesta voluntad de los militares de intervenir en el proceso político¹⁸⁵.

En suma, el presente argumento desarrolla la hipótesis de que la raíz de la doble transformación experimentada en las Fuerzas Armadas, tanto en su función profesional como en su actividad política, se encuentra en su instrumentación como **actor de represión**, fundamentalmente del movimiento tupamaro¹⁸⁶, y no en la propia existencia de este último (por lo demás desarticulado antes del golpe), ni en un claro triunfo en el seno de la institución de las posturas internas más proclives a intervenir directamente en el régimen político¹⁸⁷.

Desde esta perspectiva, el **camino hacia la intervención** de las Fuerzas Armadas en la arena política fue abierto de manera progresiva por las propias élites políticas entre 1968 y 1971. A partir de esta última fecha, la proliferación de las suspensiones de las garantías constitucionales de los ciudadanos culminó con la instauración de una figura sin existencia jurídica: el *estado de guerra interna*, aprobado por la Asamblea Legislativa en abril de 1972. Esta situación constituyó el germen para la creación, tres meses después, del marco legal para la intervención política de las Fuerzas Armadas: la aprobación, con el respaldo de todos los sectores de los partidos tradicionales, de la Ley de Seguridad del Estado, por la cual los delitos de sedición pasaban a la órbita de la justicia militar¹⁸⁸. Por tanto, la solución a la *amenaza* subversiva se había articulado a través del distanciamiento de los principios básicos del estado de derecho y de la militarización del ordenamiento jurídico.

En último término, la crisis de febrero significó la culminación visible de la **autonomía** orgánica de las Fuerzas Armadas respecto de las instituciones del poder civil. A partir de ese

momento, los militares se autopercebieron como los únicos actores políticos con la suficiente capacidad para liderar con la administración estatal, tarea para la cual no identificaron como capacitadas a las élites partidistas. Esta autopercepción se había tornado extremadamente peligrosa para la estabilidad del régimen democrático desde el momento en que las Fuerzas Armadas contaron con una situación corporativa autónoma -en términos del control que un gobierno, o el estado, pueden reivindicar como legítimo. Esta última etapa se cerraría a través de su presencia directa en la ruptura institucional del día 27 de junio de 1973.

NOTAS FINALES

1. El estudio de caso de los países latinoamericanos cuyos regímenes democráticos sufrieron rupturas institucionales que dieron paso a modelos autoritarios se ha basado, fundamentalmente, en Brasil (1964), Perú (1968), Bolivia (1971), Ecuador (1972), Uruguay (1973), Chile (1973) y Argentina (1976).
2. Para una discusión más amplia sobre el concepto de democracia; ver, Robert A. **Dahl** (1971): *Polyarchy. Participation and Opposition*, Yale University Press, New Haven; y, Giovanni **Sartori** (1987): *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham House Publishers, New Jersey. Posteriormente, Leonardo **Morlino** (1989): "Consolidación democrática. Definición, modelos e hipótesis", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n° 3, ICP, Montevideo (pág. 89), sintetiza algunos de los desarrollos teóricos anteriores al conceptualizar la democracia como "el conjunto de reglas de juego que sirven para permitir la participación y la competición a todos los ciudadanos".
3. Un excelente desarrollo de las condiciones básicas que debe cumplir un régimen democrático puede encontrarse en Robert A. **Dahl** (1989): *La poliarquía. Participación y oposición*, Tecnos, Madrid (pág. 15), y en Juan J. **Linz** (1987): *La quiebra de las democracias*, Alianza Ed., Madrid (pág. 17).
4. En todo caso, en el análisis que se muestra a continuación no se pretende atribuir a las taxonomías desarrolladas una virtud de potencial explicativo; si bien, como un producto de la observación empírica, se reserva un lugar destacado a los factores de causalidad comúnmente asociados al fenómeno de la quiebra democrática.
5. Seymour M. **Lipset** (1959): "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", en *American Political Science Review*, vol. 53, n° 1 (págs. 69-105).
6. Estos postulados se relacionan en América Latina con la tradición sociológica de la Teoría de la Modernización, que percibe a las sociedades monolíticamente caracterizadas a partir de un único factor determinante, y cuyo más importante referente es la obra de Gino **Germani** (1963): *Política y sociedad en una época de transición*, Paidós, Buenos Aires. Durante casi dos décadas, la adopción del esquema "estructural-parsoniano" hecha por este autor fue muy importante para los círculos de intelectuales latinoamericanos.
7. Barrington **Moore** (1966): *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, Harvard University Press, Cambridge.
8. Para una revisión de la tesis expuesta; ver, John D. **Stephens** (1989): "Democratic Transitions and Breakdown in Western Europe, 1870-1939: a Test of the Moore Thesis", en *American Journal of Sociology*, vol. 94, n° 5 (págs. 1019-1077).

9. Dentro de esta orientación deben ser considerados autores como Samuel P. **Huntington** (1972): *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, Buenos Aires; Robert A. **Dahl** (1989): *La poliarquía. Participación y oposición*, Tecnos, Madrid; y, Juan J. **Linz** (1987): *La quiebra de las democracias*, Alianza Ed., Madrid. En todo caso, los autores recién enumerados requieren una distinción adicional. Sería inexacto considerar las obras de los dos primeros como estudios que priorizan la supremacía de lo político sobre las otras posibles esferas explicativas. En sentido estricto, y más como una reacción a las opciones reduccionistas de las décadas anteriores, ambos autores reivindicaban el carácter de variable independiente, y, por tanto, no reductible a otros factores, de lo político como esfera explicativa del tipo y el cambio de régimen. Será concretamente la literatura que estudia los procesos de quiebra democrática la que hará causa del poder heurístico de observar eminentemente la esfera política.

10. Definida ésta como "el proceso por el cual adquieren valor y estabilidad las organizaciones y procedimientos"; ver, Samuel P. **Huntington** (1972): *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, Buenos Aires (pág. 55).

11. Samuel P. **Huntington** (1972): *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, Buenos Aires (pág. 81).

12. Robert A. **Dahl** (1989): *La poliarquía. Participación y oposición*, Tecnos, Madrid (pág. 24).

13. En cualquier caso, la crítica expresada no debe extremarse. Es necesario reconocer que tanto el concepto de *Sociedad Pretoriana* [Samuel P. **Huntington** (1972): *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, Buenos Aires] como la conceptualización global de *Poliarquía* [Robert A. **Dahl** (1989): *La poliarquía. Participación y oposición*, Tecnos, Madrid] otorgan pleno sentido explicativo a los términos que componen las referidas ecuaciones. Para lograr esto, Samuel P. **Huntington** centra su argumentación en la noción de institucionalización, como un instrumento que regula las demandas generadas y otorga capacidad al sistema para satisfacerlas. Por su parte, la obra de Robert A. **Dahl** constituye indudablemente uno de los estudios más sistemáticos sobre las condiciones para la emergencia y el desarrollo de los regímenes democráticos.

14. Juan J. **Linz** (1987): *La quiebra de las democracias*, Alianza Ed., Madrid.

15. Juan J. **Linz** (1987): *La quiebra de las democracias*, Alianza Ed., Madrid (págs. 36-52). Para ampliar la noción de legitimidad manejada en este apartado, ver la utilización dada al concepto de *creencia en la legitimidad* en Max **Weber** (1964): *Economía y sociedad*, vol. I, Fondo de Cultura Económica, México (pág. 170).

16. El complejo sistema propuesto puede ser sometido a una *autopsia* si se establece en el mismo un matiz finalista, con un punto de partida fijo, la legitimidad, y uno también fijo de llegada, la estabilidad y el rendimiento. Si se invierten ambos puntos, las dinámicas definidas como de retroalimentación serían causas directas, y éstas pasarían a ser dinámicas de retroalimentación. En todo caso, las dos dimensiones básicas de relación son legitimidad, y estabilidad y rendimiento, jugando la eficacia y la efectividad un rol de variables intervinientes en esa relación; ver, Juan J. Linz (1987): *La quiebra de las democracias*, Alianza Ed., Madrid (pág. 43).

17. Giovanni Sartori (1980): *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, Alianza Ed., Madrid (págs. 165-258). En todo caso, se debe señalar que no resulta linealmente clara la relación establecida entre un sistema de multipartidismo extremo y la inestabilidad democrática, ya que si bien, en muchos casos, este formato es un obstáculo para la posibilidad de realizar coaliciones que permitan una puesta en marcha eficiente de políticas públicas, otras veces este tipo de sistemas es consecuencia, y no causa, de desórdenes básicos en las esferas social, económica y política, que determinan, en este caso, la existencia de sistemas partidistas hiperfragmentados.

18. Para una exposición sintética referida a América Latina; ver, Larry Diamond y Juan J. Linz (1989): "Introduction: Politics, Society and Democracy in Latin America", en Diamond, L., Linz, J.J. y Lipset, S.M. (Eds.), *Democracy in Developing Countries. Latin America*, Lynne Rienner Publishers/Adamantine Press Ltd., Boulder/London (págs. 1-59).

19. Como contraste a esta situación, diversos estudios señalan que la existencia de formas de gobierno parlamentarias posibilitan la solución de ambos problemas, al requerir mayorías parlamentarias para el nombramiento del primer mandatario, a la vez que ofrecen un sistema de *premios múltiples*. Estas características facilitan la colaboración responsable de mayorías y minorías, presionando hacia situaciones de poder parcialmente compartido. Ver al respecto los trabajos contenidos en las siguientes obras colectivas: Consejo para la Consolidación de la Democracia (1988): *Presidencialismo vs. Parlamentarismo (Materiales para el estudio de la Reforma Constitucional)*, EUDEBA, Buenos Aires; Oscar Godoy (Ed.) (1990): *Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria*, Ed. Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile; y, Bolívar Lamounier (Ed.) (1991): *A opção parlamentarista*, IDESP/Sumaré, Sao Paulo.

20. Juan J. Linz (1987): *La quiebra de las democracias*, Alianza Ed., Madrid (págs. 57-72), popularizó los términos reseñados para el análisis de los procesos de quiebra democrática.

21. Para una síntesis de los enfoques en el estudio de la intervención de las Fuerzas Armadas en América Latina; ver, Fernando Bustamante (1990): "Los paradigmas en el estudio del militarismo en América Latina", en Goodman, L., Mendelson, J. y Rial, J. (Eds.), *Los militares y la democracia. El futuro de las relaciones cívico-militares en América Latina*, PEITHO, Montevideo (págs. 27-45).

22. Diversas versiones de esta tesis tienen su origen en el discurso político de los sectores de izquierda en América Latina. Para una versión más sofisticada se recomienda la revisión del estudio de José Nun (1969): "Latin America: the Hegemonic Crisis and the Military Coup", en *Politics of Modernization Series*, n° 7, Institute of International Studies, University of California, Berkeley.

23. Al respecto, ver Carina Perelli (1990): "La percepción de amenaza y el pensamiento de los militares en América del Sur", y Juan Rial (1990): "Los intereses de las Fuerzas Armadas de América Latina en sostener regímenes democráticos", ambos en Goodman, L., Mendelson, J. y Rial, J. (Eds.), *Los militares y la democracia. El futuro de las relaciones cívico-militares en América Latina*, PEITHO, Montevideo (págs. 143-155 y 363-383, respectivamente).

24. Ver al respecto, Genaro Arriagada (1981): *El pensamiento político de los militares. Estudios sobre Chile, Argentina, Brasil y Uruguay*, CISEC, Santiago de Chile.

25. Esta última afirmación no desautoriza la tesis expuesta por Juan J. Linz (1987): *La quiebra de las democracias*, Alianza Ed., Madrid (pág. 40), cuando señala que, sin la existencia previa de un proceso de erosión y crisis política, las intervenciones militares resultan actos altamente improbables. Sin embargo, es necesario precisar que, al observar la historia de América Latina, muchas de las acciones y pronunciamientos militares -previos a una intervención directa- son factores que contribuyen, de manera notable, a la erosión del régimen democrático.

26. En correspondencia con el epígrafe anterior, este tipo de intervención militar se relaciona con la autopercepción de que las Fuerzas Armadas constituyen la salvaguardia de la nación; así, en una situación de vacío de poder, los militares se autoperciben como actores políticos con capacidad para liderar los procesos de modernización socio-económica y política.

27. En América Latina, este tipo de situación se ha circunscrito a la región centroamericana, sobre todo a los casos de Nicaragua, El Salvador y Guatemala. En menor medida, los enfrentamientos entre los núcleos guerrilleros y las fuerzas militares corresponden a una situación de este tipo.

28. Juan J. Linz (1970): "An Authoritarian Regime: The Case of Spain", en Allardt, E. y Rokkan, S. (Eds.), *Mass Politics: Studies in Political Sociology*, Free Press, New York (pág. 255).

29. En términos generales, los cinco posibles tipos reseñados corresponden, respectivamente, a los casos de Bolivia (1971), Brasil (1964), Uruguay (1973), Chile (1973) y Argentina (1976).

30. El modelo de nuevo autoritarismo desarrollado en este epígrafe se refiere, principalmente, a los

casos de Argentina (1966-73 y 1976-83), Brasil (1964-84), Chile (1973-89), Perú (1968-79) y Uruguay (1973-84).

31. Guillermo O'Donnell (1973): "Modernization and Bureaucratic Authoritarianism, Studies in South American Politics", en *Politics of Modernization Series*, n° 9, Institute of International Studies, University of California, Berkeley.

32. Junto al ya citado texto clásico de Gino Germani (1963): *Política y sociedad en una época de transición*, Paidós, Buenos Aires, debe ser mencionada la principal obra que, como reacción al paradigma modernizante del autor anterior, dio origen a la Teoría de la Dependencia; ver, Fernando H. Cardoso y Enzo Faletto (1969): *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Siglo XXI, México.

33. La Teoría de la Dependencia no se origina como respuesta a las quiebras democráticas, sino, más bien, a los postulados desarrollistas neoliberales. Desde este punto de vista, sus trabajos iniciales argumentan que las raíces de la crisis del desarrollismo son de carácter estructural, de manera tal que la naturaleza del capitalismo periférico -necesidad de capital transnacional, vulnerabilidad a los desequilibrios internacionales y falta de dinamismo- dificulta la vigencia de un Estado capitalista democrático. Posteriormente, con el fenómeno de los nuevos autoritarismos, se amplía el marco de este argumento. El Estado, amenazado por la crisis populista, se fortifica, y el régimen, adquiriendo matices represivos, se transforma y se asocia con el capital transnacional para continuar el proceso de desarrollo capitalista.

34. En concordancia con la Teoría de la Dependencia, Guillermo O'Donnell (1973): "Modernization and Bureaucratic Authoritarianism, Studies in South American Politics", en *Politics of Modernization Series*, n° 9, Institute of International Studies, University of California, Berkeley (págs. 60-70), argumenta que los procesos de industrialización desarrollados en América Latina no son equiparables, por su naturaleza, consistencia y efectos, de los vividos por Europa -modelo implícito de la teóricos de la modernización-, y que, por tanto, debían ser entendidos desde su propia especificidad, y no como una desviación de un modelo único de desarrollo.

35. Guillermo O'Donnell (1979): "Tensions in the Bureaucratic-Authoritarian State and the Question of Democracy", en Collier, D. (Ed.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton University Press, Princeton (págs. 285-318). En este texto, que revisa aspectos de sus anteriores escritos, se centra en las cuestiones más políticas de su tesis, relacionándolas con el problema de la democracia. En concreto, define el concepto de *burocrático-autoritario* no como un determinado tipo de Estado, sino como un régimen basado en un "sistema de exclusión política de los sectores populares previamente movilizadas" (pág. 285).

36. En el volumen editado por David Collier (1979): *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton University Press, Princeton, los diversos autores que componen esta obra colectiva se proponen efectuar una profunda revisión crítica de los modelos explicativos sobre la democracia y el autoritarismo en América Latina. La emergencia de los *nuevos autoritarismos* representa la necesidad de revisar las tesis existentes sobre el desarrollo y la modernización, para poder explicar como se produce el reemplazo de regímenes democráticos por alianzas exclusionistas de militares y tecnócratas en algunos de los países más desarrollados e industrializados de latinoamérica. Para David Collier (1979): "Overview of the Bureaucratic-Authoritarian Model", en Collier, D. (Ed.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton University Press, Princeton (págs. 19-32), el objetivo de estos nuevos autoritarismos no sólo es reemplazar un régimen (democrático) por otro (autoritario), sino eliminar la tradicional matriz estado-partidos-sociedad y sustituirla, mediante el control, y la represión, por un modelo de tipo corporativo.

37. La victoria del Partido Nacional en las elecciones de 1958 se produjo tras noventa y tres años consecutivos de predominio del Partido Colorado en el Ejecutivo nacional. Este triunfo es identificado, por la mayoría de los analistas autóctonos, como el primer indicio de la transformación y crisis de las relaciones políticas evidenciada en las décadas siguientes; ver, César Aguiar (1988): "Quiebra institucional y reapertura democrática en Uruguay", en Nohlen, D. y Solari, A. (Comps.), *Reforma política y consolidación democrática*, ed. Nueva Sociedad, Caracas (pág. 83). Sin embargo, el análisis de este tipo de situaciones debe ser desvinculado del estudio sobre las quiebras institucionales, ya que sólo *a posteriori* se pueden conectar estas crisis con el origen de la transformación del sistema democrático en un régimen autoritario. En consecuencia, el presente epígrafe sólo manifestará aquellos hechos políticos que, en torno a los factores de erosión aquí considerados, puedan ser conectados con la crisis de las relaciones políticas en Uruguay.

38. En este sentido, el triunfo del Partido Nacional se asocia a las contradicciones manifestadas durante el período *neobatllista*; los límites de su política económica, la agudización de los conflictos sociales y la ineficacia e ineficiencia en la dirección de la administración estatal. Para Carlos Real de Azúa (1991): "Uruguay: ¿Una sociedad amortiguadora?", en *Síntesis*, n° 13, AIETI, Madrid (pág. 124), el cambio político experimentado en el Ejecutivo uruguayo, como resultado de las elecciones nacionales de 1958, es asimilable, en el caso de Argentina, al levantamiento militar dirigido por el General Eduardo Lonardi, en septiembre de 1955, durante la Presidencia de Juan Domingo Perón, o, en el caso de Brasil, al breve mandato presidencial de Janio Quadros durante el año de 1961.

39. Germán W. Rama (1989): *La democracia en Uruguay*, ed. Arca, Montevideo (págs. 82-83), manifiesta que existió un acuerdo implícito entre los sectores industriales y los agro-pecuarios en torno a los procesos de transformación en las estructuras y en las relaciones sociales de la ganadería, de manera que éstas se mantendrían inalteradas, negociándose tan sólo los precios, el cambio de la moneda y el crédito.

40. Carlos **Real de Azúa** (1971): "Política, poder y partidos en el Uruguay de hoy", en Benvenuto, L. et al., *Uruguay Hoy*, ed. Siglo XXI, Buenos Aires (pág. 178).

41. Se entiende por proyecto *representacional* aquel que proviene de un grupo específico, determinado a partir de una diferenciación de carácter social, y que articula en sí las demandas emanadas por la sociedad civil hacia el aparato burocrático-administrativo estatal; ver, César **Aguar** (1984): "La doble escena: clivajes sociales y subsistema electoral", en Gillespie, Ch., Goodman, L., Rial, J. y Winn, P. (Comps.), *Uruguay y la democracia*, vol. I, Wilson Center/EBO, Montevideo (pág. 18).

42. Este argumento, en torno a los condicionantes económicos del estancamiento productivo experimentado durante el Gobierno del Partido Colorado (1955-59), se manifiesta común en la mayoría de los estudios realizados sobre esta temática; ver, por ejemplo, Luis **Macadar** y Celia **Barbato de Silva** (1985): "Fracasos y expectativas de la economía uruguaya", en Gillespie, Ch., Goodman, L., Rial, J. y Winn, P. (Comps.), *Uruguay y la democracia*, vol. II, Wilson Center/EBO, Montevideo (págs. 9-10).

43. Estos instrumentos incidieron, en términos generales, en cuatro aspectos conexos: la selección racional en la utilización de los recursos nacionales, la jerarquización del valor agregado en los productos destinados a la exportación, la formulación de un acuerdo social que neutralizase la lucha en la (re)distribución del ingreso y una política tributaria tendente a desincentivar la concentración de la tierra.

44. Las medidas socio-económicas propuestas por la coalición *herrero-ruralista*, opuestas al anterior proyecto industrializador, tendieron a fortalecer a la clase oligárquica terrateniente, si bien la producción agrícola descendió con respecto al año de 1955; ver, Antonio **Souto** y Juan P. **Toni** (1987): "Los partidos tradicionales en el siglo XX", en *Bases de la Historia Uruguaya*, n° 10, Edcs. Las Bases, Montevideo (pág. 24).

45. La realidad urbana -en concreto, el aparato burocrático-administrativo estatal, los sindicatos obreros y las organizaciones industriales- mostró tensas resistencias a la transformación de las estructuras económicas del país; ver, Luis **Macadar** et al. (1971): "Una economía latinoamericana", en Benvenuto, L. et al., *Uruguay Hoy*, ed. Siglo XXI, Buenos Aires (pág. 100).

46. Para el caso de Uruguay, el *sistema de compromisos* es analizado desde perspectivas diversas: como elemento central en el proceso de instauración democrática [Romeo **Pérez** (1988): "Cuatro antagonismos sucesivos. La concreta instauración de la democracia uruguaya", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n° 2, ICP, Montevideo (págs. 50-58)], como factor de legitimidad política [Carlos **Real de Azúa** (1991): "Uruguay: ¿Una sociedad amortiguadora?", en *Síntesis*, n° 13, AIETI, Madrid (págs. 114-116)] o como característica forjadora del sistema de partidos políticos [Gonzalo **Varela**

(1988): *De la República liberal al Estado militar -crisis política en Uruguay (1968-1973)-*, Edcs. del Nuevo Mundo, Montevideo (págs. 18-22)].

47. La temática sobre la fraccionalización de los partidos políticos tradicionales, como uno de los efectos producidos por la legislación electoral sobre el sistema partidista, es analizada de manera detallada por Luis E. **González** (1991): *Political structures and democracy in Uruguay*, University of Notre Dame Press, Notre Dame (págs. 24-34).

48. Un análisis empírico muestra la adecuación de estas afirmaciones a la realidad política del período analizado. De esta manera, mientras que los *sublemas* presentados por los partidos tradicionales a las elecciones nacionales de 1954 fueron ciento nueve, éstos aumentaron a ciento cincuenta y nueve en la convocatoria electoral de 1966. Este desarrollo se expresó en un incremento del 45% respecto a 1954. Sin embargo, las *hojas de votación* presentadas por estos mismos sublemas, durante idéntico intervalo temporal, pasaron de ciento noventa y una a cuatrocientas cincuenta y ocho; modificación que supuso un incremento del 140%. En consecuencia, es posible afirmar que se produjo un aumento del número de hojas de votación sin un incremento proporcional del número de sublemas presentados, de manera que el promedio de hojas de votación que integraron cada sublema pasó de 1,7 en 1954 a 2,9 en 1966. Sobre la evolución de la oferta electoral durante el intervalo considerado; ver, Francisco **Vernazza** (1989): "Minoristas, mayoristas y generalistas en el sistema electoral uruguayo", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n° 3, ICP, Montevideo (págs. 37-44).

49. La presentación por parte de los partidos políticos tradicionales de un número cada vez mayor de hojas de votación se tradujo en un proceso de **fragmentación** del cuerpo electoral, de manera que se manifestó un fenómeno de *desconcentración* mediante el cual el comportamiento de la ciudadanía acompañó la fraccionalización de las élites partidistas. A modo de ejemplo, en el Partido Nacional, las hojas de votación *pequeñas*, aquéllas que acumulan menos del 0,5% del total de los sufragios emitidos en una elección, representaron, en 1954, el 34% de los votos totales conseguidos por el Partido, mientras que, en 1966, éstas representaron el 63% de los mismos. Estos datos sugieren que existió un proceso por el cual las hojas de votación más pequeñas incrementaron su poder de decisión política, mientras que sus homónimas más grandes redujeron el suyo; ver, Francisco **Vernazza** (1989): "Minoristas, mayoristas y generalistas en el sistema electoral uruguayo", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n° 3, ICP, Montevideo (págs. 51-55).

50. Este fue el caso de las dos coaliciones vencedoras en las elecciones nacionales de 1958 y de 1962: la primera, forjada entre el *caudillo* blanco, Luis Alberto de Herrera, y el líder de la Liga Federal de Acción Ruralista, Benito Nardone; la segunda, entre la Unión Blanca Democrática y el *herrerismo ortodoxo* de Eduardo V. Haedo. Ambas coaliciones electorales encubrieron, sin embargo, un conjunto heterogéneo, tanto en lo ideológico como en lo representacional, de fuerzas y actores políticos, que, tras sus respectivos triunfos, evidenciaron, en medio de profundas disputas, una gestión gubernamental signada por notables dificultades en el mantenimiento de su coherencia interna; ver, Angel **Cocchi**

(1989): "Los partidos políticos y la historia reciente", en *Cuadernos de Orientación Electoral*, n° 2, PEITHO/CAPEL, Montevideo (págs. 29-31). Consiguientemente, los titulares del Poder Ejecutivo focalizaron sus esfuerzos en articular tras de sí los necesarios respaldos parlamentarios, así como en desarrollar un complejo sistema de compromisos que asegurara su capacidad de influencia en los órganos de decisión e implementación de las políticas públicas; ver, César Aguiar (1988): "Quiebra institucional y reapertura democrática en Uruguay", en Nohlen, D. y Solari, A. (Comps.), *Reforma política y consolidación democrática*, ed. Nueva Sociedad, Caracas (pág. 85).

51. Sobre la crisis de los mecanismos de intermediación política; ver, Germán Rama (1971): *El club político*, ed. Arca, Montevideo, y Pablo Mieres (1992): "El cambio del sistema de partidos y de las adhesiones políticas de los uruguayos", en Alcántara, M. y Crespo, I., *Partidos políticos y procesos electorales en Uruguay (1971-1990)*, CEDEAL, Madrid (págs. 223-237). En lo que respecta a la formación de las redes clientelares, durante los gobiernos del Partido Nacional, éstas se reflejaron, a modo de ejemplo, en el notable incremento del empleo público, que pasó de ciento sesenta y seis mil a doscientos cuarenta y cuatro mil entre 1955 y 1969, cifra que se traducía en el 26% de la Población Económicamente Activa; ver, Germán W. Rama (1989): *La democracia en Uruguay*, ed. Arca, Montevideo (pág. 86). Por su parte, los pasivos a cargo del Estado pasaron, en el mismo período, de ciento noventa y seis mil a cuatrocientos treinta mil, mientras que los cotizantes al seguro social descendían, en idéntico intervalo, en un 4%; ver, Milita Alfaro (1987): "El derrumbe de la Suiza de América. El pachequismo y el golpe militar", en *Bases de la Historia Uruguaya*, n° 8, Edcs. Las Bases, Montevideo (pág. 10).

52. El 77% de los legisladores manifestó su aprobación en el proceso de sanción del proyecto de reforma constitucional; ver, Héctor Gros Espiell y Juan J. Arteaga (1991): *Esquema de la evolución constitucional del Uruguay*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo (págs. 102-103).

53. Sólo era necesario, para su ratificación popular, la obtención de una mayoría simple de votos afirmativos, al haber sido sancionado previamente el proyecto de reforma por ambas Cámaras del Poder Legislativo [art. 331 de la Constitución de 1952].

54. Así, los fracasados proyectos de reforma constitucional presentados a plebiscito por la Unión Cívica en 1958, y por la coalición *herrero-ruralista* en 1958 y 1962; ver, Carlos Zubillaga (1991): "Los partidos políticos ante la crisis (1958-1983)", en Caetano, G., Rilla, J.P., Mieres, P. y Zubillaga, C., *De la tradición a la crisis. Pasado y presente de nuestro sistema de partidos*, CLAEH/EBO, Montevideo (págs. 56-58).

55. La elaboración de la *reforma naranja* respondía al acuerdo interpartidista establecido entre los dos partidos políticos tradicionales, con las excepciones del sector colorado liderado por Amílcar Vasconcellos -que presentó la propuesta rosada- y de la coalición *herrero-ruralista* nucleada en torno a la figura de Martín Echegoyen -que propició el proyecto gris. Por su parte, el Frente Izquierda de

Liberación (Partido Comunista) apoyó en solitario su proyecto identificado con la hoja de votación de color amarilla, mientras que el Partido Demócrata Cristiano respaldó la propuesta interpartidista. Sobre los contenidos específicos de cada uno de los proyectos de reforma constitucional presentados para su aprobación plebiscitaria; ver, **Institute for Comparative Study of Political Systems** (1966): "Uruguay. November 27, 1966", en *Election Factbook*, Institute for Comparative Study of Political Systems, Washington, D.C. (págs. 33-36).

56. En este caso, y a diferencia del plebiscito antes referido, era necesario, de acuerdo a la disposición de reforma constitucional contenida en la Constitución de 1952 [art. 331], el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los votos válidos, cifra que, en todo caso, debe representar, por lo menos, el 35% del total de ciudadanos inscritos en el Registro Cívico Nacional.

57. Se utiliza el concepto de *liberalización* en su acepción ortodoxa, como un término antónimo del vocablo *estabilización*.

58. De acuerdo a esta afirmación, se manifiesta la desinteligencia de la misma con aquellos análisis que establecen que "*el grado de confianza [legitimidad del régimen político] se expande o se constriñe en función de lo que la sociedad recibe del mismo [de la eficacia], para colmar tanto sus expectativas como sus necesidades*"; ver, Manuel Alcántara (1992): "Los problemas de gobernabilidad de un sistema político", en Merino, M. (Coord.), *Cambio político y gobernabilidad*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México (pág. 35). Las posteriores conclusiones contenidas en este estudio sobre la quiebra institucional mantienen que, al menos en el caso uruguayo, se procesa una relación de causalidad entre la crisis de la legitimidad democrática -más tarde de la autoritaria- y la presencia, en el terreno político, de otras *opciones preferibles* -encarnadas en actores concretos- hasta ese momento ausentes del sistema de compromisos e intermediación socio-política.

59. El electo Presidente de la República, Oscar Gestido, falleció en diciembre de 1967, a escasos nueve meses de asumir su mandato. Su breve gestión al frente del Estado se centró en la puesta en marcha de una política de corte *desarrollista*, que inclinara los mecanismos redistributivos en favor de los sectores primario y terciario. Este modelo ya había sido cuestionado, y derrotado en las urnas, en las elecciones nacionales de 1958. A la tradicional oposición de la coalición *herrero-ruralista* se unía, en la nueva coyuntura, la de las fracciones más conservadoras del Partido Colorado. Su temprana muerte precipitó el ingreso en la arena política de su Vicepresidente, Jorge Pacheco Areco, que ocupó el cargo vacante durante el resto del mandato presidencial.

60. Por el concepto de **gobernabilidad** del sistema político se expresa "*el conjunto de condiciones de carácter medio-ambiental, favorables para la acción del gobierno o intrínsecas a éste*"; ver, Manuel Alcántara (1992): "Los problemas de gobernabilidad de un sistema político", en Merino, M. (Coord.), *Cambio político y gobernabilidad*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México (pág. 20).

61. El grueso de la rotación ministerial coincidió con las continuas modificaciones introducidas en el equipo económico del Gobierno Colorado. Los sucesivos cambios en el Consejo de Ministros tuvieron su ilustración paradigmática en el caso del Ministerio de Trabajo; en éste, asumió un titular cada dos meses como promedio entre la asunción de Jorge Pacheco Areco a la Presidencia y la última reforma ministerial de finales de 1969 [citado en Charles G. Gillespie (1984): "Desentrañando la crisis de la democracia uruguaya", en Gillespie, Ch., Goodman, L., Rial, J. y Winn, P. (Comps.), *Uruguay y la democracia*, vol. I, Wilson Center/EBO, Montevideo (pág. 129)].

62. En el mes de abril de 1970, con ocasión de la votación sobre la suspensión de las garantías de la seguridad individual, el Ejecutivo sólo contó con el respaldo expreso del 30% de los legisladores que no correspondían a alguno de los dos sectores colorados de la coalición gubernamental (el del propio Presidente y el liderado por Jorge Batlle). Así, su apoyo político no superaba en ese momento el 60% de ambas Cámaras Legislativas.

63. Esta orientación, que continuaba la línea de reformas ministeriales iniciada por Oscar Gestido en octubre de 1967, fue la pauta de acción común durante todo el período presidencial; ver, Angel Cocchi (1989): "Los partidos políticos y la historia reciente", en *Cuadernos de Orientación Electoral*, n° 2, PEITHO/CAPEL, Montevideo (pág. 38).

64. En el mes de diciembre de 1967, el Ejecutivo sancionó un Decreto-Ley por el cual ilegalizaba al Partido Socialista y a otros diversos grupos y movimientos de la izquierda con escasa representación político-electoral, así como al periódico *Epoca* y al semanario *El Sol*. Esta era la primera respuesta de corte autoritario ante la publicación, por el citado periódico, de un acuerdo político de naturaleza *foquista* favorable al recurso de la vía armada [ver, Carlos Zubillaga y Romeo Pérez (1988): "La democracia atacada", en *El Uruguay de la dictadura, 1973-1985*, n° 1, Edcs. de la Banda Oriental, Montevideo (pág. 3)]. Los partidos políticos proscritos actuaron durante el período de su clandestinidad como una oposición desleal al régimen, hasta su legalización tres años más tarde.

65. Las Medidas Prontas de Seguridad, mecanismo regulado por el artículo 168 de la Constitución de 1966, es similar a la figura jurídica que en la tradición constitucional se denomina *estado de excepción*. El Gobierno utilizó éste de forma recurrente en el área de las garantías individuales y de los derechos políticos de los ciudadanos. La aplicación casi permanente de una disposición prevista para situaciones de excepcionalidad se manifestó como la causa básica de la ruptura del "*agreement of consent*" en la sociedad uruguaya. Su puesta en práctica, a raíz del Decreto-Ley sobre Congelación de Precios y Salarios -y la adyacente supresión de los Consejos de Salarios que establecían la representación paritaria de empresarios y trabajadores en la negociación salarial-, coincidió con el *impulso conservador* en el terreno socio-económico. Así, el Decreto-Ley, como instrumento de política antiinflacionaria, se constituyó en la pieza angular del *intervencionismo estabilizador* implementado por el Gobierno del Partido Colorado.

66. Es a través de este proceso cuando tiene lugar la participación activa de las Fuerzas Armadas en el terreno de las instituciones políticas. Aunque será objeto de un análisis prioritario en el capítulo dedicado a las conclusiones sobre la quiebra institucional, baste señalar que esta participación, durante el período acotado, se desarrolla sobre dos ejes consecutivos. Por una parte, a raíz del Decreto-Ley sobre Congelación de Precios y Salarios, el Ejecutivo, de forma discursiva, asigna a la institución militar el papel de garante del orden constitucional. En la práctica, su función consistió en manifestarse como un instrumento represivo de los conglomerados socio-económicos y político-partidistas opuestos a la política económica del Gobierno. De ahí su papel en la *militarización* de los trabajadores en huelga de las empresas públicas; mecanismo que equivalía a su reclusión en cuarteles bajo disciplina militar y a la posibilidad de su sometimiento personal a la justicia militar. El segundo eje, que se desarrolla posteriormente durante el año de 1971, se manifiesta en la militarización de los funcionarios de la seguridad pública del Ministerio de Interior, así como en el encargo directo del Ejecutivo para que las Fuerzas Armadas dirigan la lucha antisubversiva. Esta activa presencia de la institución castrense en la esfera política cristalizaría en 1972 a través de la sanción de la Ley de Seguridad del Estado, mediante la cual se supeditaba *al ámbito de la jurisdicción militar el tratamiento de todos los problemas concernientes a la lucha armada y sus efectos colaterales*.

67. Conjuntamente con la celebración de las elecciones nacionales de 1971 se plebiscitaron dos proyectos de reforma constitucional. El primero de ellos tenía por propósito la modificación del artículo 148 de la Constitución, el cual menciona la caída del Presidente y del Consejo de Ministros en el supuesto de que la Asamblea Legislativa Nacional desapruuebe su gestión. El objetivo de la reforma era establecer un mecanismo regulador para evitar conflictos entre los poderes Legislativo y Ejecutivo. En este sentido, el proyecto postulaba la disolución de las Cámaras por parte del Presidente y la posterior convocatoria de un nuevo acto electoral. Este proyecto de reforma constitucional, que se identificó con una papeleta *SI* de color blanco, no fue aprobado, ya que tan sólo obtuvo 1.870 votos, sufragios que escasamente representaban al 0,1% del total de habilitados para ejercer el voto. El segundo de los proyectos de reforma constitucional sometidos a la aprobación popular, postulaba la modificación del artículo 152 de la Constitución que prohíbe la reelección presidencial para el período de mandato inmediatamente posterior. El objeto de la modificación era posibilitar la reelección inmediata, aunque por una única vez, del Presidente y Vicepresidente de la República, presentándose, para el caso de que fuese aprobada, la fórmula presidencial Jorge Pacheco Areco-Juan María Bordaberry, única candidatura postulada que cumplía la prohibición constitucional vigente. Este proyecto, que se presentó con el respaldo de las firmas del 10% de los ciudadanos habilitados en el Registro Cívico Nacional, contó con el apoyo de los sectores *continuistas* del Partido Colorado que, coaligados bajo el sublema Unión Nacional Reelectionista, veían en la reforma la posibilidad de ejercer nuevamente la administración nacional mediante la designación de la candidatura presidencial del hasta ese momento Presidente de la República. Sin embargo, este proyecto de reforma tampoco fue aprobado. Contando únicamente con el respaldo explícito del citado sector colorado, la papeleta *SI* de color verde fue sufragada por 491.680 votantes, cifra que representaba tan sólo el 59% de los votos necesarios para su aprobación. De acuerdo al artículo 331.B) de la Constitución de 1966, "*para que el plebiscito sea afirmativo [...], se requerirá que vote por 'SI' la mayoría absoluta de los ciudadanos que concurran a los comicios, la que debe representar por lo menos, el treinta y cinco por ciento del total de inscritos en el Registro Cívico Nacional*". Por tanto, para la aprobación de cualquiera de los dos proyectos de reforma se

hubiesen necesitado 832.060 sufragios, cifra que corresponde a la mayoría absoluta de los 1.664.119 votos válidos en las elecciones de 1971.

68. Este último sublema contó con el apoyo en la elección legislativa de dos candidaturas presidenciales de carácter minoritario, las de Juan L. Pintos-Luis Torialli y Juan P. Ribas-Rubén Gorlero.

69. Ante la convocatoria electoral de 1971 se produjo la ruptura del pacto electoral de 1966. De la descomposición de la Alianza Nacionalista, el Movimiento Popular Nacionalista, junto a sectores de *Reconstrucción Blanca* y del *Herrero-Ruralismo*, constituyó el Movimiento Por La Patria, sector que postuló la candidatura presidencial de Wilson Ferreira Aldunate, en lo que coincidió con el Movimiento Nacional de Rocha y la agrupación *Divisa Blanca*.

70. Esta propuesta, sintetizada en el programa electoral titulado *Nuestro Compromiso con Usted*, trató de captar al electorado crítico con el Gobierno Colorado, ofertando una opción política que se desmarcó tanto de las tradicionales propuestas del Partido Nacional como del *continuismo* Colorado y del programa del Frente Amplio.

71. Sobre la base del Movimiento de Defensa de las Libertades y la Soberanía, originado como respuesta ante las medidas gubernamentales puestas en marcha durante el primer semestre de 1968, tuvieron lugar los contactos iniciales para manifestar la necesidad de una reacción crítica y unitaria ante el Gobierno del Partido Colorado. De forma simultánea, el Partido Demócrata Cristiano, que contaba por entonces con un grupo parlamentario propio compuesto por tres diputados, postuló la formación de un frente político conformado por partidos y sectores opuestos al contenido y a la orientación de la Administración de Jorge Pacheco Areco. Tres años después, en febrero de 1971, se constituyó, sobre la base de esta propuesta, la coalición electoral Frente Amplio. Un rápido examen sobre el proceso de conformación de esta coalición electoral se desarrolla en Miguel Aguirre (1985): *El Frente Amplio: Historia y documentos*, Edcs. de la Banda Oriental, Montevideo (págs. 17-20); y, Carlos Zubillaga (1991): "Los partidos políticos ante la crisis (1958-1983)", en Caetano, G., Rilla, J.P., Mieres, P. y Zubillaga, C., *De la tradición a la crisis. Pasado y presente de nuestro sistema de partidos*, CLAEH/EBO, Montevideo (págs. 76-80).

72. En este caso, sólo el Partido Demócrata Cristiano y el Frente Izquierda de Liberación cumplían los requisitos de la normativa vigente para ser considerados Lemas permanentes.

73. No obstante, la polémica sobre la bondad de la vía institucional chocaba frontalmente con aquellos sectores que propugnaban una solución armada para la toma del poder. El carácter extrapartidista del Movimiento de Liberación Nacional no fue óbice para evitar su irrupción en la política del lado frenteamplista de quien esperaba obtener un notable rédito de su movilización social. Para ello, el Movimiento de Liberación Nacional se articuló a través de su brazo político -el Movimiento de

Independientes 26 de Marzo- en el seno del Frente Amplio. Esta actitud dañó seriamente la credibilidad democrática y pacífica de la coalición, condicionando notablemente su proyecto político.

74. El Frente Amplio se configuró como una heterogénea coalición político-electoral que presentó a las elecciones de 1971 una única candidatura presidencial apoyada en nueve diferentes fórmulas al Senado de la República. Bajo cada una de éstas se agruparon los diversos partidos políticos y corrientes ideológicas que conformaron el Frente Amplio: Partido Demócrata Cristiano y Acción Popular Nacionalista; Movimiento Por el Gobierno del Pueblo, Doctrina Batllista y Agrupación Pregón; Frente Izquierda de Liberación, Partido Comunista y Movimiento Blanco Popular y Progresista; Movimiento Revolucionario Oriental, Patria y Pueblo, Movimiento Acción Nacionalista, Unión Popular y Movimiento Integración; Partido Socialista-Izquierda Nacional; Organización Nacional de Independientes; Partido Obrero Revolucionario; y, Partido Revolucionario de los Trabajadores. Por su parte, los integrantes de los Grupos de Acción Unificadora, del Movimiento de Independientes 26 de Marzo y del Partido Socialista-Movimiento Socialista, quedaron en libertad de apoyar cualquiera de las anteriores opciones sectoriales.

75. El sistema de elección del Presidente de la República, de los miembros de la Cámara de Representantes y de los del Senado, está regulado por los artículos constitucionales n° 151, n° 88 y n° 95, respectivamente. Su redacción exacta se encuentra en Gustavo Correa (1989): *Manual de normas electorales*, Editorial Universidad Ltda., Montevideo (págs. 19-21).

76. El proyecto de reforma constitucional que habilitaba la reelección presidencial fue sufragado por 491.680 votantes, cifra que representaba tan sólo el 59% de los votos necesarios para su aprobación. Sin embargo, el proyecto rechazado contó con el apoyo de 112.165 ciudadanos más que los que respaldaron la fórmula presidencial de Juan M. Bordaberry-Jorge Sapelli, aunque fue votado por 189.944 menos que el apoyo global obtenido por el Partido Colorado.

77. Juan M. Bordaberry, presidente de la Liga Federal de Acción Ruralista -movimiento originado en la figura de Benito Nardone e integrado, a raíz de las elecciones de 1958, en el Partido Nacional-, fue senador por este último Lema durante el período 1963-1967. Su elección en 1971 como Presidente de la República dentro del Partido Colorado convirtió al ex-parlamentario *ruralista* en la única figura política del presente siglo que cambia su adscripción partidista dentro de los partidos tradicionales.

78. Este hecho, que el candidato presidencial individualmente más votado no obtenga la designación, es producto de los mecanismos de acumulación inherentes al doble voto simultáneo. Por ello, la situación descrita no fue la primera vez, ni será la última, que se produce. Así le sucedió al líder nacionalista Herrera en dos elecciones consecutivas, las de 1946 y las de 1950.

79. Si bien este primer argumento es relativizable en cuanto al número total de votos obtenidos, es de gran importancia para la composición de la Asamblea Legislativa Nacional, donde el funcionamiento de un principio de representación proporcional integral influye para que varios partidos y sectores presentados bajo un mismo lema puedan aprovechar entre sí los restos de cada uno de ellos. Así, si la legislación electoral había sido objeto de constantes críticas desde los ambientes políticos democristianos e izquierdistas, en el sentido de manifestar que su principal efecto era el mantenimiento artificial de la unidad de los partidos políticos tradicionales, a partir de estas elecciones, con la formación del Frente Amplio, este tipo de crítica perdió su sentido, ya que sus mayores exponentes configuraron esta coalición gracias a la existencia de los mecanismos que de manera secular habían criticado.

80. Esta hipótesis incorpora, transformada, la idea sobre las *desincronías* existentes entre el flujo de las demandas sociales y las decisiones del sistema político expresada en el estudio de G. Almond, S. Flanagan y R. Mundt (Eds.) (1973): *Crisis and Change. Historical Studies of Political Development*, Little Brown & Co., Boston.

81. Este análisis concuerda con el expuesto por Juan J. Linz (1987): *La quiebra de las democracias*, Alianza, Madrid (pág. 118). Para este autor, los tres procesos aquí manifestados inauguran un nuevo ciclo político caracterizado por la transferencia de la autoridad a elementos no democráticos. Esta fase de *vacío de poder* es el resultado de dos tipos de situaciones, definidas como de hiperfragmentación política y de juegos de suma-cero, que imposibilitan el ejercicio del poder democrático por parte de cualquiera de los actores del sistema. En este caso, los formatos de oposición desleal y semileal emergen y se desarrollan con un halo de legitimidad. Este tipo de erosión de un régimen ha precedido, en los casos de América Latina, a distintas formas de intervención militar.

82. El concepto de **elección crítica** fue expuesto primigeniamente en el estudio de V. O. Key (1955): "A Theory of Critical Elections", en *The Journal of Politics*, vol. XVII, n° 1 (págs. 3-4). Aparte de ciertas consideraciones de matiz impresionista, el citado autor identificó el concepto reseñado como un tipo particular de proceso electoral cuyo resultado revelaba profundas alteraciones en los *cleavages* preexistentes entre el electorado, lo cual se traducía en una modificación de las preferencias políticas de los ciudadanos. Además, este manifiesto realineamiento tendía a mostrar su persistencia en las sucesivas convocatorias electorales. Posteriormente, esta categoría ha sido utilizada, para el análisis de la estabilización del comportamiento electoral en los procesos de consolidación democrática, por Leonardo Morlino (1992): "Partidos políticos y consolidación democrática en el Sur de Europa", en Benedicto, J. y Reinares, F. (eds.), *Las transformaciones de lo político*, Alianza Ed., Madrid (págs. 39-43). Este autor señala a las elecciones críticas como aquéllas en las cuales se manifiesta una alta *volatilidad* electoral, indicador que presentará posteriormente, con ocasión de las sucesivas consultas electorales, un comportamiento decreciente, indicando así la estabilización de las preferencias partidistas manifestadas en la elección definida como crítica.

83. Giovanni Sartori (1980): *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, Alianza, Madrid (págs. 358-362).

84. El *índice de fragmentación* parlamentaria, elaborado por Douglas W. Rae (1967): *The Political Consequences of Electoral Laws*, Yale University Press, New Haven (págs. 46-64), manifiesta la probabilidad de que dos miembros escogidos al azar del universo (Legislativo) pertenezcan a partidos políticos diferentes. Este indicador se expresa a través de la siguiente operación matemática: La fragmentación parlamentaria de un sistema partidista es igual a 1 menos el sumatorio de la proporción de escaños al cuadrado recogida por el *i*-ésimo partido. Respecto a la aplicación del índice en cuestión al presente caso, es necesario realizar ciertas precisiones metodológicas. En primer término, se ha procedido a modificar la operación matemática reseñada, mediante la multiplicación del resultado total por 100, de acuerdo a un criterio estrictamente pragmático. Por otra parte, sólo se presentan los índices de la fragmentación parlamentaria, pues al ser el sistema electoral de naturaleza *hiper-proporcional*, la concentración o dispersión de los escaños es similar a la de los votos, de manera que la aplicación del índice a la proporción de votos de los partidos políticos nunca representa una modificación superior al 1% del mismo. Por último, no se indica en el texto ninguna aproximación comparativa con los sistemas partidistas de otros países [ver próximas notas], ya que el objetivo del gráfico expuesto es manifestar la transformación operada mediante un análisis de carácter temporal con las dos elecciones anteriores y las dos posteriores.

85. El *índice de fragmentación* expuesto opera, de acuerdo al número y tamaño de los partidos políticos, en valores que fluctúan desde 0 -máxima concentración; sólo existe un único partido representado en el Parlamento- hasta 100 -máxima dispersión; existen tantos partidos políticos como escaños parlamentarios [ver, Douglas W. Rae (1993): "Análisis del sistema electoral español en el marco de la Representación Proporcional", en Rae, D. y Ramírez, V., *Quince años de experiencia. El Sistema Electoral Español*, McGraw-Hill, Madrid (págs. 13-15)]. Desde esta perspectiva, es posible combinar las expresiones numéricas de este índice con la clasificación de los sistemas de partidos políticos [de acuerdo al criterio del número de actores significativos propuesto por Giovanni Sartori (1980): *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, Alianza, Madrid (págs. 160-164 y 363-370)]. Así, los valores de fragmentación más próximos a 0 se corresponderían con los sistemas de partido único o hegemónico, mientras que aquéllos denominados de pluralismo moderado o polarizado expresarían los valores más cercanos a 100. En este sentido, los valores intermedios se corresponderían con los formatos bipartidistas y de partido predominante. En el presente caso, el sistema bipartidista uruguayo habría experimentado una transformación, con ocasión de la inflexión operada en 1971, hacia un esquema de pluralismo moderado.

86. Rein Taagepera y Matthew S. Shugart (1989): *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*, Yale University Press, New Haven (págs. 77-80).

87. En todo caso, es necesario hacer constar que el incremento de la fragmentación operado en el

presente caso es un proceso que, asociado a cambios de naturaleza electoral, se ha manifestado de forma similar en las sociedades democráticas entre las décadas de 1960 y de 1980. Así, un análisis comparativo de quince democracias europeas, durante los períodos de 1945-1973 y de 1977-1989, indica que la media de su fragmentación parlamentaria (así como la de su número efectivo de partidos) es en doce de los casos, a excepción de Holanda, Irlanda y Alemania, superior para el último intervalo temporal considerado [el índice de fragmentación para el período de 1945-1973 se ha calculado en base a los datos contenidos en Giovanni Sartori (1980): *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, Alianza, Madrid (pág. 368), mientras que para el siguiente intervalo, los resultados de ambos indicadores han sido tomados del estudio de José Ramón Montero (1992): "Las elecciones legislativas", en Cotarelo, R. (Comp.), *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, ed. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid (págs. 273 y 278)].

PROMEDIOS DE LA FRAGMENTACION PARLAMENTARIA (Y DEL NUMERO EFECTIVO DE PARTIDOS) DE LOS SISTEMAS PARTIDISTAS EUROPEOS (1945-1989)

<u>DEMOCRACIAS EUROPEAS</u>	<u>FRAGMENTACION (NUMERO EFECTIVO DE PARTIDOS)</u>			
	<u>1945-1973</u>		<u>1977-1989</u>	
FINLANDIA	80,4	(5,10)	81,2	(5,31)
SUIZA	80,1	(5,02)	81,3	(5,34)
HOLANDA	78,7	(4,69)	75,4	(4,06)
DINAMARCA	75,5	(4,08)	80,7	(5,18)
ITALIA	72,1	(3,58)	72,7	(3,66)
ISLANDIA	71,6	(3,52)	75,7	(4,11)
NORUEGA	69,1	(3,23)	69,5	(3,27)
SUECIA	68,5	(3,17)	70,7	(3,41)
LUXEMBURGO	67,8	(3,10)	70,2	(3,35)
BELGICA	66,7	(3,00)	84,9	(6,62)
IRLANDA	64,9	(2,84)	62,7	(2,68)
FRANCIA (V)	62,0	(2,62)	68,4	(3,16)
ALEMANIA	61,4	(2,59)	61,1	(2,57)
AUSTRIA	55,6	(2,25)	57,5	(2,35)
REINO UNIDO	51,2	(2,04)	53,2	(2,13)

88. La elaboración del presente cuadro se ha realizado en base a los datos contenidos en el estudio de Francisco Vernazza (1989): "Minoristas, mayoristas y generalistas en el sistema electoral uruguayo", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, nº 3, ICP, Montevideo (págs. 37-44).

89. Los movimientos políticos intrapartidistas e interpartidistas manifestados en la XL Legislatura, que discurre entre las convocatorias electorales de 1966 y de 1971, son presentados por Rolando Franco (1985): *Democracia "a la uruguaya" -análisis electoral, 1925-1985-*, ed. El Libro Libre, Montevideo (págs. 108-109).

90. Un análisis sobre el enfoque basado en los modelos de *competencia* electoral se encuentra en Stefano **Bartolini** (1988): "Partidos y sistemas de partidos", en Pasquino, G. (Comp.), *Manual de Ciencia Política*, Alianza, Madrid (págs. 230-233).

91. Sobre la configuración del pacto de gobernabilidad, y sus efectos políticos; ver, Carlos **Zubillaga** y Romeo **Pérez** (1983): "Los partidos políticos", en *El Uruguay de Nuestro Tiempo (1958-1983)*, n° 5, CLAEH, Montevideo. Para estos autores, el pacto chico alcanzado "prohijó el acelerado deterioro de las libertades públicas, viabilizando la legislación represiva que precipitó al país hacia la quiebra constitucional, sin abordar mediante expedientes legislativos eficaces ninguno de los problemas reales que el país enfrentaba en el plano social" (pág. 23).

92. Desde 1918 hasta la quiebra institucional de 1973 siempre existió gobierno de partido en los términos señalados en el texto. Las únicas dos excepciones se corresponden con el régimen autoritario de los años de 1933-1942, donde se formó una coalición entre la fracción presidencial del Partido Colorado y el sector mayoritario del Partido Nacional, y con el Gobierno del Presidente Juan María Bordaberry (1972-1973), donde se produjo un pacto entre la mayoría colorada y la minoría del Partido Nacional; ver, Luis E. **González** (1993): *Estructuras políticas y democracia en Uruguay*, Fundación de Cultura Universitaria/Instituto de Ciencia Política, Montevideo (págs. 74-75).

93. Si bien desde un punto de vista técnico-formal, una consulta popular sobre la aprobación o reforma de un texto constitucional se denomina *referéndum pro-constitucional* (caso del referéndum español de 1976), el plebiscito de 1980 es calificado con este término debido a que su propósito implícito era ratificar, mediante la aprobación del proyecto de reforma, la confianza en el gobierno militar que proponía dicha consulta (caso del acto electoral español de 1966 que, si bien se presentó como un referéndum sobre un texto constitucional, consistía, fundamentalmente, en un plebiscito sobre la figura del General Franco). Para una aproximación a este tipo de distinciones etimológicas; ver, Jorge de **Esteban** (1977): "Los conceptos generales", en Jorge de Esteban et al., *El proceso electoral*, ed. Labor, Madrid (págs. 41-42).

94. Se utiliza el término *acto fundacional* en la línea de lo expresado por Luis Eduardo **González** en su caracterización de la etapa 1976-1980 como una fase de *ensayo fundacional*. Esta terminología propia se aplica para diferenciar el plebiscito uruguayo, y su etapa previa, del concepto de *proyecto fundacional* utilizado por Manuel Antonio **Garretón** en referencia al plebiscito celebrado en Chile durante el mismo año. La diferencia sustancial entre los dos primeros términos y este último se basa en que, de acuerdo con Charles **Gillespie**, en el caso uruguayo no existió un proyecto de fundación autoritaria propiamente dicho, no así en el caso chileno. Para una revisión de lo tratado; ver, Manuel Antonio **Garretón** (1983): *El proceso político chileno*, FLACSO, Santiago de Chile; Charles **Gillespie** (1984): "Desentrañando la crisis de la democracia uruguaya", en Gillespie, Ch., Goodman, L., Rial, J. y Winn, P. (Comps.), *Uruguay y la democracia*, vol. I, Wilson Center/EBO, Montevideo (págs. 109-140); y, Luis Eduardo **González** (1985): "Transición y restauración democrática", en Gillespie,

Ch., Goodman, L., Rial, J. y Winn, P. (Comps.), *Uruguay y la democracia*, vol. III, Wilson Center/EBO, Montevideo (págs. 101-120).

95. El único argumento *legal* esgrimido para justificar la intervención de los militares en la política estuvo basado en el *espíritu* constitucional que admitía la *salvaguardia* de las Fuerzas Armadas en el caso de *peligrar la unidad nacional*.

96. De acuerdo con Luis Eduardo **González**, los miembros de las Fuerzas Armadas se habían socializado, y eran permeables, a la cultura política tradicional; ver, Luis Eduardo **González** (1985): "Transición y restauración democrática", en Gillespie, Ch., Goodman, L., Rial, J. y Winn, P. (Comps.), *Uruguay y la democracia*, vol. III, Wilson Center/EBO, Montevideo (pág. 110).

97. Luis Eduardo **González** (1985): "Transición y restauración democrática", en Gillespie, Ch., Goodman, L., Rial, J. y Winn, P. (Comps.), *Uruguay y la democracia*, vol. III, Wilson Center/EBO, Montevideo (pág. 110).

98. En términos similares, César **Aguiar** sostiene que buscar una "*legitimación no plebiscitaria hubiera implicado poner la legitimación 'dentro' de la institución militar [...] y apartarse 'desmedidamente' de la cultura política tradicional*"; ver, César **Aguiar** (1988): "Quiebra institucional y reapertura democrática en Uruguay", en Nohlen, D. y Solari, A. (Comps.), *Reforma política y consolidación democrática*, ed. Nueva Sociedad, Caracas (pág. 93).

99. Celebre respuesta del Tte. Gral. Queirolo ante la negativa de los partidos políticos a consensuar el texto de la reforma constitucional. Tras el plebiscito, dicha frase demostró el desconocimiento que la cúpula militar tenía sobre el estado de la opinión pública uruguaya.

100. El Consejo de la Nación, órgano legislativo del entramado autoritario, se corresponde con la Asamblea Constituyente prevista en el artículo 11º del Acto Institucional nº2 de 12 de junio de 1976.

101. Estos tres temas, que estuvieron en el centro de la discusión sobre el proyecto de reforma, *operaron como un factor decisivo en la posterior toma de posiciones de los sectores de los partidos tradicionales en contra del texto a plebiscitarse*.

102. Germán W. **Rama** identifica otra serie de factores por los cuales las Fuerzas Armadas no intentaron establecer nexos y solidaridades con otros grupos para ampliar la base de sustentación en el poder; ver, German W. **Rama** (1989): *La democracia en Uruguay*, ed. Arca, Montevideo (págs. 175-177).

103. Juan Rial (1990): *Transición hacia la democracia y restauración en el Uruguay (1985-1989)*, PEITHO, Montevideo (pág. 10).

104. Extracto del comunicado de la Dirección Nacional de Relaciones Públicas (DINARP) del 14 de junio de 1980.

105. El proyecto constitucional definía el concepto de **Seguridad Nacional** como aquel "*estado según el cual el patrimonio nacional en todas sus formas y el proceso de desarrollo hacia los objetivos nacionales se encuentran a cubierto de interferencias o agresiones internas o externas*".

106. La institucionalización constitucional del Consejo de Seguridad Nacional (COSENA) centró los debates previos a la realización del plebiscito. Algunos medios de comunicación argumentaron, en sus editoriales, que se trataba "*de un órgano con cometidos indefinidos, y, por tanto, ilimitados*", ya que la manera de definir la Seguridad Nacional "*hace que todos los asuntos tengan que ver con ella*", por lo cual se "*institucionaliza una situación de facto, y se crea mediante la Constitución un gobierno militar*". Ver, *La Semana del Día* (15-XI-1980; pág. 7) y *El Diario* (12-IX-1980; pág. 9).

107. Juan Rial (1987): *Los partidos políticos uruguayos en el proceso de transición hacia la democracia*, University of Notre Dame/PEITHO, Montevideo (pág. 8).

108. En este caso, la elección presidencial sería legislada en base a lo dispuesto por el Acto Institucional n° 2, que estipulaba la designación del candidato a Presidente por el Consejo de la Nación.

109. Durante el período de transición previsto (1981-1986) el proyecto constitucional regulaba la elaboración de una Ley de Partidos Políticos a cargo del Poder Ejecutivo, bajo los siguientes presupuestos. La autorización para el funcionamiento de un partido político se basa en un registro de afiliados nunca inferior al 1% del total de votos válidos emitidos en la última elección para cargos electivos nacionales. Igualmente, no se autoriza la constitución de partidos políticos que "*por su ideología, principios, denominación, funcionamiento o integrantes, denotaren vinculación o subordinación con instituciones, organizaciones o partidos políticos extranjeros o con otros Estados*".

110. Este método garantiza al lema triunfador, el que obtenga la designación presidencial, la mayoría absoluta de los escaños en ambas Cámaras Legislativas, aunque no los haya conseguido en los comicios, repartiéndose el resto de las bancas proporcionalmente entre el resto de los partidos. Este sistema es el que funciona en la actualidad para la composición de las Juntas Departamentales (art. 272 de la Constitución de 1967).

111. Juan Rial (1987): *Los partidos políticos uruguayos en el proceso de transición hacia la democracia*, University of Notre Dame/PEITHO, Montevideo (pág. 8).

112. Estas últimas disposiciones consagraban un modelo de Constitución no codificada inexistente hasta ese momento en el Derecho Público de Uruguay; ver, Carlos Zubillaga (1985): "Los partidos políticos ante la crisis (1958-1983)", en Caetano, G., Mieres, P., Rilla, J. y Zubillaga, C., *De la tradición a la crisis*, CLAEH/EBO, Montevideo (pág. 98).

113. Las posibilidades de expresión, aunque limitadas, de la oposición, y, sobre todo, la absoluta limpieza en el escrutinio, realizado por la Corte Electoral, son aspectos que permiten diferenciar el fraude estructural del electoral; se refiere más a las condiciones de ejercicio del voto que del proceso electoral en sí mismo. Esto indica que las Fuerzas Armadas creían en la legitimidad de las urnas. Ver, Luis Eduardo González (1985): "Transición y restauración democrática", en Gillespie, Ch., Goodman, L., Rial, J. y Winn, P. (Comps.), *Uruguay y la democracia*, vol. III, Wilson Center/EBO, Montevideo (pág. 109).

114. El gobierno, en una campaña institucional sin precedentes en la historia política uruguaya, saturó la radio y la televisión con anuncios comerciales para el voto "SI", además controló casi toda la prensa escrita, entre ella los más significativos medios de los partidos tradicionales, El País (blanco) y El Día (colorado). En el momento de celebrarse el plebiscito había cerca de ochocientos políticos proscritos de los partidos tradicionales, además de toda la izquierda, que continuaba en la ilegalidad. Mientras, se habían restaurado los derechos políticos de los líderes conservadores más afines al régimen militar. Antes de la celebración del plebiscito se incrementó el nivel de represión política (detenciones, suspensión de derechos políticos, etc.). Asimismo, durante la campaña, los agentes del gobierno hicieron ofrecimientos prebendarios a los votantes por acatar sus consignas, y, en las pequeñas ciudades del interior, se asoció el voto negativo a la pérdida de la pensión de jubilación. Estos sucesos explican la reticencia de los votantes el día de los comicios a conceder entrevistas sobre su intención de voto. Sobre esto último, ver las impresiones recogidas en Oscar H. Bruscherá (1986): *Las décadas infames*, Lib. Linardi y Risso, Montevideo (pág. 129). Esto concuerda con el Informe Gallup de Opinión Pública que no pudo ofrecer los resultados el día de la consulta por los excesivos "No Se/No Contesta" marcados en su encuesta postelectoral (Doc. 315 de enero de 1981, Montevideo).

115. Especial influencia tuvo el último de estos debates, en el cual, un desconocido líder del Partido Colorado, Enrique Tarigo, denunció los detalles del proyecto constitucional en un tono muy crítico. Tarigo había fundado, poco tiempo antes de la consulta popular, un semanario independiente, denominado *Opinar*, que se transformó en la voz del NO; ver su editorial del 27 de noviembre titulada *Mis muchas razones por el NO*. Todas sus críticas durante la campaña electoral fueron publicadas posteriormente en Enrique Tarigo (1982): *Artículos y discursos por el NO*, ed. Nuestro Tiempo, Montevideo.

116. Este sector fue el que adoptó una línea más dura, ya que su líder, Wilson Ferreira Aldunate, se encontraba exiliado, debido a que se le requería para ser juzgado por *actividades subversivas*.

117. Recuérdese que una de las disposiciones transitorias del proyecto de reforma constitucional contemplaba la ratificación de *todas las disposiciones legislativas, administrativas y los actos de gobierno dictados desde el 27 de junio de 1973*; por tanto, su legalidad estaba supeditada a la aprobación del texto, hecho que no sucedió.

118. Ambos análisis tienen como nudo explicativo su exclusiva referencia a la esfera política, y prescinden, por tanto, de cualquier modelo que sitúe la derrota plebiscitaria en función del fracaso de la política económica del gobierno autoritario. De hecho, el quinquenio 1976-1980 fue el período de mayor éxito de la economía uruguaya desde 1955 hasta ese momento. En este sentido, el discurso gubernamental se pudo apoyar en los principales indicadores macroeconómicos para presentar como efectivas sus acciones ante los problemas estructurales de la economía del país. Así, se manifestó un importante crecimiento físico de la producción; el PIB per cápita evolucionó de 715 U\$ en el quinquenio 1968-1973 a 2.567 en el correspondiente a 1979-1983, superando en 1980 la mágica barrera de los 3.000 U\$, cifra que, a excepción de 1981 (3.341 U\$), nunca ha sido sobrepasada hasta el presente; por otra parte, la tasa de desempleo se situó en 1979 en el 8,1%, en 1980 en el 6,4% y en 1981 en el 7,1%, lo que supuso un descenso significativo del paro en relación a los quinquenios anterior (10,6%) y posterior (10,3%); también la tasa de inflación del quinquenio 1978-1982 (44%) fue la más baja registrada desde finales de la década de 1960; los índices de la producción manufacturera y agropecuaria eran en 1980 del 110% y del 117%, respectivamente, en relación al año base de 1978; igualmente, el valor de las exportaciones creció del 12,1% en 1978 al 14,9% en 1979 y al 34,3% en 1980; mientras, la importación de bienes de consumo duraderos creció de 41,5 millones U\$ en 1978 a 117,8 en 1980. En definitiva, estos datos son concluyentes para poder rechazar cualquier hipótesis que relacione el voto negativo en el plebiscito con factores de tipo económico. En términos similares se expresan los estudios de Luis Eduardo **González** (1985): "Transición y restauración democrática", en Gillespie, Ch., Goodman, L., Rial, J. y Winn, P. (Comps.), *Uruguay y la democracia*, vol. III, Wilson Center/EBO, Montevideo (págs. 110-112); César **Aguilar** (1988): "Quiebra institucional y reapertura democrática en Uruguay", en Nohlen, D. y Solari, A. (Comps.), *Reforma política y consolidación democrática*, ed. Nueva Sociedad, Caracas (pág. 94); y, German W. **Rama** (1989): *La democracia en Uruguay*, ed. Arca, Montevideo (págs. 201-203). En cuanto a las cifras manejadas, ver CEPAL (1985): *La evolución de la economía y de la política económica en el Uruguay*, LC/G. 1346, Santiago de Chile; y, CLAEH (1991): *Indicadores básicos del Uruguay: Economía*, vol. 2, Montevideo.

119. Sin embargo, Germán W. **Rama** critica esta explicación, al considerar que "*sin organizaciones políticas (...), y bajo una experiencia prolongada de fuerte represión, no es posible atribuir a los escasos mensajes democráticos la enorme capacidad de respuesta demostrada por la sociedad*". Por contra, Charles **Gillespie** cita -en base a los datos recogidos en una encuesta propia realizada entre medio centenar de líderes políticos y militares en actividad durante el período autoritario- que, entre

los factores que más decisivamente influyeron en la derrota del proyecto militar, se encontraban la persistencia de los valores democráticos de la cultura política uruguaya, el decisivo papel de la oposición y la influencia de la opinión de los líderes políticos. Ver, German W. **Rama** (1989): *La democracia en Uruguay*, ed. Arca, Montevideo (págs. 205-206); y, Charles **Gillespie** (1984): "Desentrañando la crisis de la democracia uruguaya", en Gillespie, Ch., Goodman, L., Rial, J. y Winn, P. (Comps.), *Uruguay y la democracia*, vol. I, Wilson Center/EBO, Montevideo (págs. 119 y 124-125).

120. Luis Eduardo **González** (1984): *Uruguay: una apertura inesperada*, Cuadernos del CIESU/EBO, Montevideo (pág. 21).

121. Gerardo **Caetano** y José **Rilla** afirman que el 75% de los ciudadanos habilitados por vez primera (jóvenes entre 18 y 27 años) votaron en contra del proyecto. Sin embargo, la importancia de este dato para el análisis expuesto queda condicionada a su validez científica, al no expresar dichos autores la fuente, el estudio o la base estadística que confirmen esta conclusión. Ver, Gerardo **Caetano** y José **Rilla** (1987): *Breve historia de la dictadura*, CLAEH/EBO, Montevideo (pág. 131).

122. Durante la campaña electoral, el gobierno, a través de abogados afines al régimen, planteó la disyuntiva entre la restauración de la democracia (voto SI) y la continuidad del régimen militar (voto NO). Así, un sector inestimable de la población manifestó una **votación sofisticada**, al suponer que la ratificación del texto constitucional era el único camino práctico, si bien no deseable, para el traspaso de poderes en 1986. Ver en este sentido, Germán W. **Rama** (1989): *La democracia en Uruguay*, ed. Arca, Montevideo (págs. 205-206); Rolando **Franco** (1985): *Democracia "a la uruguaya" -análisis electoral 1925-1985-*, ed. El Libro Libre, Montevideo (págs. 118-119); y, Howard **Handelman** (1981): "Politics and Plebiscites: The Case of Uruguay", en *Working Papers*, n° 89, Wilson Center, Washington D.C. (págs. 4-5).

123. Luis Eduardo **González** (1984): *Uruguay: una apertura inesperada*, Cuadernos del CIESU/EBO, Montevideo (págs. 25 y 28).

124. German W. **Rama** (1989): *La democracia en Uruguay*, ed. Arca, Montevideo (pág. 207).

125. El 3 de diciembre, la DINARP, mediante un escueto comunicado, anunció que el gobierno cumpliría con el veredicto popular. Igualmente, se prometía el inicio de un proceso de institucionalización democrática de carácter irreversible, mediante la puesta en marcha de un nuevo calendario transicional, si bien, todo ello, de acuerdo a las bases del régimen vigente.

126. En un análisis similar, ver Howard **Handelman** (1986): "Prelude to Elections: the Military's Legitimacy Crisis and the 1980 Constitucional Plebiscite in Uruguay", en Drake, P.W. y Silva, E. (Edits.), *Elections and Democratization in Latin America, 1980-1985*, Center for Iberian and Latin American Studies, University of California, San Diego (pág. 213).

127. De acuerdo al concepto de Philippe C. **Schmitter** (1979): "Speculations about the Perspective Demise of Authoritarian Regimes and its Possible Consequences", en *Working Papers*, n° 60, Wilson Center, Washington D.C.

128. Las conversaciones estuvieron centradas alrededor de un programa que, preparado por la COMASPO, constaba de los siguientes puntos: 1) Designación de un nuevo Presidente de la República mediante el mecanismo previsto en el Acto Institucional n° 2; 2) Caracterización del próximo período presidencial como de transición, con una duración entre septiembre de 1981 y marzo de 1985; 3) Ampliación del Consejo de Estado mediante la incorporación de representantes de los partidos políticos; 4) Modificación del Consejo de Estado para la asunción de funciones constituyentes; 5) Reforma de la Constitución de 1967; 6) Aprobación del Estatuto de los Partidos Políticos; 7) Realización de elecciones partidistas internas; 8) Levantamiento de inhabilitaciones políticas; 9) Flexibilización de las condiciones para ejercer el derecho a la reunión; y, 10) Plebiscito constitucional a realizarse conjuntamente con las elecciones nacionales de 1984.

129. En este marco de negociaciones comenzaron a definirse algunas de las notas más sobresalientes que caracterizaron luego la transición política uruguaya desde la perspectiva de los partidos políticos: la total marginación de la izquierda, la automarginación de la mayoría nacionalista alrededor de Wilson Ferreira Aldunate y la completa aquiescencia del Partido Colorado.

130. Ver la utilización dada al concepto "creencia en la legitimidad", en Max **Weber** (1964): *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México (tomo I; págs. 37-38 y 170). Para ampliar la noción de legitimidad manejada en este apartado; ver, Juan J. **Linz** (1987): *La quiebra de las democracias*, Alianza, Madrid (págs. 36-52).

131. También la división del voto en el plebiscito se relacionó más con la percepción del ciudadano sobre la legitimidad del régimen autoritario que con el rendimiento del mismo.

132. Juan J. **Linz** (1987): *La quiebra de las democracias*, Alianza Ed., Madrid (pág. 11).

133. El día 1 de febrero, el senador del Partido Colorado Amílcar Vasconcellos efectuó, de forma pública, una acusación sobre la preparación de un golpe de estado por parte de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas en connivencia con el Ministro de Defensa Armando Malet. Una semana

después, se hizo público un comunicado conjunto del Ejército y de la Fuerza Aérea que rechazó las implicaciones derivadas de las manifestaciones realizadas por el senador colorado. Ese mismo día tuvo lugar la renuncia del Ministro de Defensa, Armando Malet, y la posterior designación por Juan María Bordaberry del Gral.(r) Antonio Francese como sucesor para el Ministerio vacante. El día 8 se difundió un comunicado de los Comandantes en Jefe del Ejército y de la Fuerza Aérea en el cual se manifestaba que la designación de Antonio Francese "*las retrotraería [a las Fuerzas Armadas] a la superada época de ser el brazo armado de intereses económicos y políticos de espaldas al cumplimiento de sus misiones específicas de seguridad nacional y a los intereses de la Nación, [de manera que] los mandos militares del Ejército y de la Fuerza Aérea han decidido desconocer las órdenes del Ministro de Defensa Nacional, al mismo tiempo que sugerir al Señor Presidente de la República, la conveniencia de su relevo*" [extracto de la documentación reseñada en Alvaro Rico (Coord.) (1989): *La resistencia a la dictadura, 1973-1975. Cronología documentada*, vol. I, ed. Problemas, Montevideo (pág. 18)].

134. Esta visión es compartida por Luis E. **González** (1991): *Political structures and democracy in Uruguay*, University of Notre Dame Press, Notre Dame (págs. 42-43). Entre los meses de abril y octubre de 1972, las Fuerzas Armadas, con un accionar autónomo del control de la Presidencia, habían destruido la organización política y el aparato armado del Movimiento de Liberación Nacional; sin embargo, en los albores de 1973, y desarticulado el fenómeno guerrillero, las Fuerzas Armadas seguían actuando con altas cuotas de autonomía institucional. En esta dinámica, la designación del Gral.(r) Francese habría sido percibida como un intento de limitar la autonomía de acción de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas; ver, **LARB** (1974): *Generals and Tupamaros. The struggle for power in Uruguay, 1969-1973*, Latin America Review of Books, London (pág. 61). Antonio Francese había sido también Ministro de Defensa durante la Presidencia de Jorge Pacheco Areco, con la misión específica de limitar los intentos de participación política de la institución militar [ver, M^a del Huerto **Amarillo** (1985): "El ascenso al poder de las Fuerzas Armadas", en *Cuadernos Paz y Justicia*, n° 1, edcs. Servicio Paz y Justicia, Montevideo (pág. 16)]; anecdóticamente, Francese había desvelado en el mes de junio de 1969 una conspiración golpista cuyo principal inculpado era el Tte. Gral. Julio César Vadora, uno de los inspiradores del desconocimiento a Francese en febrero de 1973.

135. Informaciones reveladas en fecha posterior al desarrollo de estos acontecimientos, relacionan el fracaso del llamamiento efectuado por Juan María Bordaberry en defensa de las instituciones con el posterior giro en las posiciones de la Presidencia ante los sucesos de junio. En este sentido, Alejandro Vegh Villegas, Ministro de Economía durante el régimen autoritario, declaró que el Presidente le había confesado que se sentía "*traicionado [...] por la actuación de los partidos cuando el 9 de febrero los llamó a defender el orden institucional y no lo apoyaron como él consideraba que deberían haberlo hecho*" [extracto de sus declaraciones realizadas ante la Comisión Investigadora de la Cámara de Representantes. El documento de referencia se encuentra en Gerardo **Caetano** y José **Rilla** (1987): *Breve historia de la dictadura (1973-1985)*, CLAEH/EBO, Montevideo (págs. 50-52)].

136. En el *acuerdo de Boiso Lanza* estaba representada la posición orgánica de las tres armas de la institución militar -la Marina se había adherido el día 11 a los contenidos de los Comunicados N° 4

y N° 7- y de las Fuerzas Policiales, que el día 9 habían manifestado su lealtad a los mandos del Ejército y de la Fuerza Aérea [El texto de los respectivos comunicados de adhesión se encuentra en Alvaro Rico (Coord.) (1989): *La resistencia a la dictadura, 1973-1975. Cronología documentada*, vol. I, ed. Problemas, Montevideo (págs. 27 y 20, respectivamente)].

137. Ver, LARB (1974): *Generals and Tupamaros. The struggle for power in Uruguay, 1969-1973*, Latin America Review of Books, London (pág. 63).

138. En el acuerdo se comprometió, con el objeto de posibilitar las condiciones de *seguridad nacional* contenidas en el Comunicado N° 7, la creación del Consejo de Seguridad Nacional (COSENA), como órgano asesor de la Presidencia de la República en materia de Seguridad Nacional. Este instrumento de control de la institución militar sobre el poder civil estaría integrado por el Presidente de la República, los Comandantes en Jefe de las tres armas, el Jefe del Estado Mayor Conjunto, el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, y los Ministros de Interior, Economía y Finanzas, Defensa y Relaciones Exteriores.

139. Sobre los contenidos exactos del *acuerdo de Boiso Lanza* existen diversas versiones, que, si bien concuerdan con los puntos aquí expuestos, hechos por lo demás ejecutados rápidamente por la Presidencia -a excepción de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, posteriormente aprobada durante el régimen autoritario-, añaden otros sustanciales contenidos de difícil verificación. De esta manera, en base a documentos o declaraciones públicas realizadas en la época de los acontecimientos expuestos, diversos estudios afirman que el compromiso incluía la reestructuración del Servicio Exterior y de la administración de los Entes Autónomos del Estado, en base a perfiles personales de cualificación técnica, dentro del marco de una profunda reorganización ministerial que desarrollaría un avanzado programa de reformas socio-económicas; ver, Gerardo Caetano y José Rilla (1987): *Breve historia de la dictadura (1973-1985)*, CLAEH/EBO, Montevideo (págs. 34-35), y LARB (1974): *Generals and Tupamaros. The struggle for power in Uruguay, 1969-1973*, Latin America Review of Books, London (págs. 62-63). Incluso, Amílcar Vasconcellos (1973): *Febrero amargo*, s/e, Montevideo (págs. 56-59), sostiene que el contenido del acuerdo manifestaba la necesidad de estudiar la nacionalización del sistema bancario y el incremento del control estatal sobre el comercio exterior. Sin embargo, para José Luis Castagnola y Pablo Mieres (1989): "La ideología política de la dictadura", en *El Uruguay de la dictadura, 1973-1985*, n° 3, Edcs. de la Banda Oriental, Montevideo (págs. 98-99), el acuerdo alcanzado sólo reflejó de forma genérica las pretensiones *desarrollistas* del Comunicado N° 4, mientras que enfatizó aquellas derivadas de la participación institucional de las Fuerzas Armadas en el quehacer político de los poderes constitucionales.

140. El Presidente significó en su alocución que a través del COSENA "las Fuerzas Armadas tendrán el camino jurídico abierto para abordar la nueva misión que el Poder Ejecutivo les encomienda: [...] la misión de dar seguridad al desarrollo nacional" [citado en Oscar H. Bruscherá (1986): *Las décadas infames*, Lib. Linardi y Risso, Montevideo (págs. 80-81)].

141. Un análisis basado en la abdicación de las responsabilidades políticas de las élites partidistas, y de las instituciones estatales, en la generación del proceso de participación de las Fuerzas Armadas en las labores de representación de intereses y de ejecución de las políticas estatales se encuentra en Charles G. Gillespie (1987): *Party strategies and redemocratization: Theoretical and comparative perspectives on the Uruguayan case*, University Microfilms International, Ann Arbor (págs. 165-167). En una línea similar se expresa Angel Cocchi (1989): "Los partidos políticos y la historia reciente", en *Cuadernos de Orientación Electoral*, n° 2, PEITHO/CAPEL, Montevideo (págs. 43-44), quien denuncia la actitud irresponsable de las élites partidistas ante la constante presión ejercida sobre el aparato estatal por las Fuerzas Armadas. En concordancia con estos lineamientos, la hipótesis del presente capítulo sostiene que el vacío de poder creado por la fragmentación y polarización del sistema de partidos políticos abrió la escena institucional a la participación del actor Fuerzas Armadas.

142. De acuerdo a la terminología sobre los diversos sectores presentes en las Fuerzas Armadas -en base a la orientación política de la élite militar- expuesta en el estudio de Edy Kaufman (1979): *Uruguay in Transition. From Civilian to Military Rule*, Transaction Books, New Brunswick (págs. 57-60). Esta clasificación es la resultante de la combinación de las dimensiones de cambio socio-económico y de participación política de la institución militar. Otros análisis enmarcan la crisis orgánica en un doble escenario de conflicto: entre dos sectores del Ejército; y entre éste y la Fuerza Aérea, por un lado, y la Armada, por el otro; ver, Juan Rial (1991): "Los militares en tanto 'partido político sustituto' frente a la redemocratización en Uruguay", en *Síntesis*, n° 13, AIETI, Madrid (pág. 230).

143. El futuro candidato presidencial del Frente Amplio, Gral.(r) Líber Seregni, cursó su retiro del cuerpo en noviembre de 1968, a raíz de su público rechazo al uso del poder de coerción de las Fuerzas Armadas en la represión de las movilizaciones sociales. Considerado durante su servicio como un colorado de tendencia progresista, su marcha se vio secundada por la de otros altos oficiales del Ejército, además de por un manifiesto de apoyo publicado en el diario *Extra* por un colectivo no identificado de jóvenes oficiales; ver, Gabriel Ramírez (1971): *Las fuerzas armadas uruguayas en la crisis continental*, ed. Tierra Nueva, Montevideo (págs. 281-290).

144. El proceso de depuración se institucionalizó posteriormente a través de la aprobación en 1974 de la Ley Orgánica Militar, la cual permitía forzar la situación de retiro de oficiales por parte de sus mandos superiores; ver, Juan Rial (1991): "Los militares en tanto 'partido político sustituto' frente a la redemocratización en Uruguay", en *Síntesis*, n° 13, AIETI, Madrid (pág. 239).

145. En torno a la dinámica de este último proceso, se recomienda la revisión del análisis realizado por Edy Kaufman (1979): *Uruguay in Transition. From Civilian to Military Rule*, Transaction Books, New Brunswick (págs. 59-60).

146. Citado, entre otros autores, por María del Huerto **Amarillo** (1985): "El ascenso al poder de las Fuerzas Armadas", en *Cuadernos Paz y Justicia*, n° 1, eds. Servicio Paz y Justicia, Montevideo (pág. 51). Para Charles G. **Gillespie**, esta acción de Wilson Ferreira constituyó una simple maniobra táctica para sacar ventaja ante el terremoto político que se avecinaba; ver, Charles G. **Gillespie** (1987): *Party strategies and redemocratization: Theoretical and comparative perspectives on the Uruguayan case*, University Microfilms International, Ann Arbor (págs. 127-130). Sin embargo, es más sensato articular el análisis como un doble problema de su percepción ante los sucesos experimentados, tanto en el terreno político como militar. Respecto al primero, Wilson Ferreira declaró que la crisis había sido abierta por el Presidente, y no por las Fuerzas Armadas; mientras que en referencia al segundo, en su propuesta está latente la concepción de la institución militar como otro más de los servicios de la administración estatal, a las órdenes del poder ejecutivo, y, en consecuencia, sus miembros serían incapaces para articular un proyecto autónomo.

147. En concordancia a lo manifestado en el presente texto, una acertada crítica a los planteamientos de la izquierda política durante los sucesos de febrero se encuentra en Aldo **Solari** (1991): "Proceso de democratización en Uruguay", en *Síntesis*, n° 13, AIETI, Madrid (pág. 150).

148. El Presidente Bordaberry expresó "*que las consecuencias de la resolución de la Cámara de Representantes [...] obligan al Poder Ejecutivo [...] a estimar que dicha expresión de voluntad legislativa y la no consideración de la solicitud de desafuero planteada por la justicia competente, constituyen una violación grave de los principios fundamentales de la Constitución*" [citado en Oscar H. **Bruscherá** (1986): *Las décadas infames*, Lib. Linardi y Risso, Montevideo (pág. 93)]. De acuerdo a este mensaje, el decreto de disolución de las Cámaras Legislativas se articuló sobre argumentos jurídicos, e interpretaciones de los artículos constitucionales, en una búsqueda de la legitimidad de la acción política a través de sus referentes legales. Posteriormente, este tipo de argumentaciones legales de las decisiones políticas se presentó durante todo el proceso de creación de las normas del régimen autoritario, como en el caso de la institucionalización del Consejo de Estado o del proyecto de reforma constitucional. Para Edy **Kaufman** (1979): *Uruguay in Transition. From Civilian to Military Rule*, Transaction Books, New Brunswick (pág. 30), éstas son muestras evidentes de la importancia que en la tradición civilista uruguaya desempeñaban las normas democráticas.

149. Este argumento inicial adopta, de manera limitada, la perspectiva de análisis estructural de la *escuela de la dependencia* [Fernando H. **Cardoso** y Enzo **Faletto** (1969): *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Siglo XXI, México], en cuanto se sostiene que la crisis del modelo de desarrollo populista tuvo una raíz estructural: en el presente caso, la naturaleza de su inserción en el mercado internacional puesta en marcha por el modelo de modernización (*conservadora*) experimentado en el primer tercio de nuestro siglo. Por el contrario, el presente estudio se desvincula de aquellas investigaciones que analizan los procesos de erosión en clave de *crisis de modernización*. En el caso uruguayo, el proceso de erosión de la legitimidad democrática no se relaciona con una *explosión* de los indicadores de modernización. Así, ya se explicitó en el *Capítulo I.2* de la presente tesis doctoral las altas tasas de urbanización y de educación presentes desde principios de siglo, las cuales

evolucionaron de manera paulatina desde mediados de la década de 1950. Por su parte, la participación electoral ya estaba consolidada en 1942, y su incremento a partir de esa fecha se produjo de forma sistemática y no abrupta [ver, César Aguiar (1984): "Elecciones y partidos", en *Uruguay Hoy*, n° 7, CIEDUR, Montevideo (pág. 3)]. En último término, ya antes de evidenciarse los factores de erosión de la legitimidad democrática, se había desarrollado el proceso de modernización de las estructuras político-institucionales; idéntico desarrollo se observa en cuanto a los mecanismos de competencia y a los agentes de intermediación política.

150. Con base en el año de 1950, el valor de las exportaciones (en millones de dólares USA a precios corrientes) decreció de manera sistemática durante las décadas siguientes, hasta producir en 1971 el primer saldo comercial negativo del presente siglo; ver, Edy Kaufman (1979): *Uruguay in Transition. From Civilian to Military Rule*, Transaction Books, New Brunswick (págs. 23-26).

151. Ver, Charles G. Gillespie (1984): "Desentrañando la crisis de la democracia uruguaya", en Gillespie, Ch., Goodman, L., Rial, J. y Winn, P. (Comps.), *Uruguay y la democracia*, vol. I, Wilson Center/EBO, Montevideo (pág. 112).

152. Elaborado en base a los datos contenidos en Instituto de Economía de la Universidad de la República (1969): *El proceso económico del Uruguay*, Dpto. de Publicaciones de la Universidad de la República, Montevideo (pág. 336); y, en Charles G. Gillespie (1984): "Desentrañando la crisis de la democracia uruguaya", en Gillespie, Ch., Goodman, L., Rial, J. y Winn, P. (Comps.), *Uruguay y la democracia*, vol. I, Wilson Center/EBO, Montevideo (pág. 112).

153. El estudio de Luis E. González (1993): *Estructuras políticas y democracia en Uruguay*, Fundación de Cultura Universitaria/Instituto de Ciencia Política, Montevideo (págs. 63-64), proporciona los indicadores comparativos en torno a la afirmación expuesta en el texto. Respecto a las comparaciones temporales del caso nacional, el Producto Interior Bruto *per cápita* descendió como promedio un 0,3% anual entre 1955 y 1970, mientras que los salarios reales disminuyeron un 1,9% como promedio anual entre 1957 y 1973 [elaboración en base a los datos contenidos en CLAEH (1991): *Indicadores básicos del Uruguay. Economía*, vol. II, CLAEH/UCA, Montevideo (págs. 46 y 171, respectivamente)].

154. El indicador más significativo de la repercusión de la crisis económica sobre las clases populares se manifestó en el descenso de un 24% del salario real en el sector privado y de un 40% en el público entre los años de 1957 y de 1967; ver, Martin Weinstein (1975): *Uruguay: The Politics of Failure*, Greenwood Press, Westport (pág. 119). Respecto a la variación registrada en el IPC de Montevideo para idéntico período, mientras que su promedio anual para el quinquenio de 1957-1961 fue del 26%, para el de 1963-1967 ascendió al 70% [elaboración en base a los datos contenidos en CLAEH (1991): *Indicadores básicos del Uruguay. Economía*, vol. II, CLAEH/UCA, Montevideo (pág. 143)].

155. En los inicios de la década de 1970, los gremios sindicados habían perdido parte de su capacidad en la negociación salarial, a raíz del decreto de junio de 1968 que abolió uno de los escasos mecanismos corporativistas existentes en Uruguay en el ámbito de las relaciones laborales como eran los Consejos de Salarios. Esta pérdida de fuerza de negociación a través de canales institucionalizados se desarrolló paralelamente a una radicalización en los actores y sus demandas, una vez que se empleó a las Fuerzas Armadas para *militarizar* a los huelguistas [a diferencia del uso de la coerción militar para garantizar el mantenimiento de los servicios públicos, la nueva medida implicó la detención en recintos castrenses de aquellos que rehusaban a trabajar, y la posibilidad de su sometimiento a la disciplina militar].

156. Los indicadores se han clasificado en orden creciente de sus efectos *perversos* para la erosión de las bases del compromiso democrático. Los mismos se han elaborado sobre los datos contenidos en Ulises F. Graceras (1977): *Inter-generational Cleavages and Political Behavior: A Survey Study of the 1971 Presidential Election in Uruguay*, Department of Sociology, Michigan State University (pág. 54).

157. A modo de ejemplo, entre su asunción en marzo de 1972 y la crisis de febrero de 1973 se realizaron 26 días de paro general.

158. Esta percepción de *amenaza* ya había sido activada en el campo de las preferencias político-electorales durante las elecciones nacionales de 1971. La votación obtenida por el ex-presidente Pacheco Areco -con ocasión de la reforma constitucional para su reelección- fue un excelente indicador de que las medidas de represión que éste simbolizaba contaban con un importante apoyo en la ciudadanía. Por el contrario, la votación registrada a favor del Frente Amplio expresó a aquellos sectores movilizados en el ámbito socio-económico.

159. De acuerdo a la opinión de los sindicalistas, las medidas represivas fueron el detonante para la ruptura del acuerdo que regía las relaciones socio-laborales; ver, Germán D'Elía (1969): "El movimiento sindical", en *Nuestra Tierra*, n° 4, Edcs. Nuestra Tierra, Montevideo (págs. 19-25).

160. Para Howard Handelman (1981): "Labor-Industrial Conflict and the Collapse of Uruguayan Democracy", en *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, vol. 23, n° 4 (págs. 371-394), los conflictos laborales fueron un factor directo en la explicación del colapso del régimen democrático.

161. César Aguiar (1988): "Quiebra institucional y reapertura democrática en Uruguay", en Nohlen, D. y Solari, A. (Comps.), *Reforma política y consolidación democrática*, ed. Nueva Sociedad, Caracas (pág. 86). En referencia al último aspecto, el nivel de movilización social no logró una articulación del mismo nivel en el terreno de las demandas políticas. El mejor ejemplo del hecho es la expresión electoral del Frente Amplio en las elecciones nacionales de 1971.

162. Juan J. Linz (1987): *La quiebra de las democracias*, Alianza Ed., Madrid (pág. 34).

163. Durante la década de 1950, Uruguay experimentó los menores índices de violencia política de entre todos los países de América Latina; en 1969, sin embargo, sus índices fueron los mayores del continente; ver, E.A. Duff y J.F. McCamant (1976): *Violence and Repression in Latin America: A Quantitative and Historical Analysis*, Free Press, New York (pág. 184).

164. El cuadro representa un ejercicio de simulación sobre la base de una encuesta de opinión pública en torno a la simpatía de los montevideanos hacia el Movimiento de Liberación Nacional, de acuerdo a sus preferencias político-partidistas [Gallup (1972): *Informe de Opinión Pública*, doc. 186-187 de febrero de 1972, Montevideo]. A los porcentajes de respuesta obtenidos en la citada encuesta se han aplicado los resultados electorales de las elecciones nacionales de 1971 en Montevideo.

165. Desde los orígenes del sistema político uruguayo, éste se caracterizó por su alta autonomía en relación al sistema social. Para César Aguiar (1984): "Elecciones y partidos", en *Uruguay Hoy*, n° 7, CIEDUR, Montevideo (pág. 3), la manifestación más evidente de ésta residió en la independencia del sistema partidista de los cleavages sociales básicos que determinaban los comportamientos políticos.

166. En este sentido, se concuerda con Juan J. Linz (1987): *La quiebra de las democracias*, Alianza, Madrid (pág. 132), cuando afirma que el incremento de la politización de la sociedad contribuye a la generación de incertidumbres que retroalimentan los procesos de crisis económica.

167. Ambos presupuestos analíticos adaptan los significados con los cuales se identifican las crisis en el régimen democrático; ver, Leonardo Morlino (1988): "Las democracias", en Pasquino, G. (Comp.), *Manual de Ciencia Política*, Alianza Ed., Madrid (págs. 116-117).

168. Diversos análisis han puesto de manifiesto la relación existente entre el crecimiento del empleo público y de las pasividades como mecanismos de patronazgo retributivo. Así, en plena regresión económica, el contingente de empleados públicos creció un 28% entre 1955 y 1969, mientras que, en el mismo intervalo, el número de pasivos aumentó en un 118% [porcentajes sobre los datos extraídos de Edy Kaufman (1979): *Uruguay in Transition. From Civilian to Military Rule*, Transaction Books, New Brunswick (pág. 25)]. Para las elecciones nacionales de 1971, la suma de los perceptores directos de un salario estatal sobrepasaban el 52% de los votantes [citado en César Aguiar (1984): "Elecciones y partidos", en *Uruguay Hoy*, n° 7, CIEDUR, Montevideo (pág. 19)]. Por su parte, entre 1955 y 1973 se manifestó una relación entre el crecimiento de los salarios y el de la inflación, y la presencia de instancias electorales y/o postelectorales; ver, Charles G. Gillespie (1991): *Negotiating Democracy. Politicians and Generals in Uruguay*, Cambridge University Press, Cambridge (pág. 36).

169. El mandato del primer gobierno del Partido Nacional es significativo al respecto. Las expectativas creadas sobre la superación del estancamiento, en base a su propuesta de transformación radical en las relaciones económicas y políticas hasta ese momento tradicionales, operó sobre su estabilidad en dos sentidos: por las propias expectativas, generó rechazos en los sectores consolidados de los ámbitos urbano e industrial, pero además, su escaso rendimiento, alimentó la insatisfacción en sus propias corrientes de apoyo.

170. El proceso de fraccionalización intrapartidista se aceleró durante el período de la crisis. Este hecho se aprecia mejor si se observa la estructura de la *oferta* electoral, cuyo análisis se ha realizado en el último epígrafe del *Capítulo II.2* de la presente tesis doctoral. Asimismo, se recomienda la revisión del estudio de Francisco **Vernazza** (1989): "Minoristas, mayoristas y generalistas en el sistema electoral uruguayo", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n° 3, ICP, Montevideo (págs. 37-50).

171. La observación sobre esta dinámica está en deuda con el análisis de Luis E. **González** (1991): *Political structures and democracy in Uruguay*, University of Notre Dame Press, Notre Dame (págs. 43-52).

172. El escaso respaldo parlamentario directo obtenido por el Presidente Bordaberry, cifrado en 28 representantes y 7 senadores, que conjuntamente representaban el 27,1% del total de ambas Cámaras, obligó al Ejecutivo a solicitar el apoyo de la bancada parlamentaria de Unidad y Reforma, que con 12 representantes y 5 senadores controlaba un 13,1% del total de la Asamblea. Sin embargo, con este apoyo tampoco se logró el control absoluto del Parlamento, circunstancia que llevó a Bordaberry a buscar un acercamiento con el sector del Partido Nacional liderado por Mario Aguerrondo. Con el respaldo de éste, que contaba con 10 representantes y 4 senadores, un 10,9% del total parlamentario, el Ejecutivo controló a 16 senadores y 50 representantes, cifras que representaban a la mayoría absoluta de ambas Cámaras. Sobre la configuración del pacto de gobernabilidad; ver, Carlos **Zubillaga** y Romeo **Pérez** (1988): "La democracia atacada", en *El Uruguay de la dictadura, 1973-1985*, n° 1, Edcs. de la Banda Oriental, Montevideo (págs. 16-17).

173. En octubre de 1972 el líder de Unidad y Reforma, Jorge Batlle, fue detenido por las Fuerzas Armadas, acusado de diversos delitos económicos, lo que motivó la separación de la coalición de gobierno de los cuatro ministros *batllistas*; ver, Germán W. **Rama** (1989): *La democracia en Uruguay*, ed. Arca, Montevideo (pág. 169).

174. Declaraciones de respaldo a la intervención militar en *Azul y Blanco* por el Comité Central de la Juventud Herrerista [citado en Edy **Kaufman** (1979): *Uruguay in Transition. From Civilian to Military Rule*, Transaction Books, New Brunswick (pág. 27)].

175. Desde 1918 hasta la quiebra institucional de 1973 siempre existió gobierno de partido en los términos señalados en el texto. Las únicas dos excepciones se corresponden con el régimen autoritario de los años de 1933-1942, donde se formó una coalición entre la fracción presidencial del Partido Colorado y el sector mayoritario del Partido Nacional, y con el Gobierno del Presidente Juan María Bordaberry (1972-1973), donde se produjo un pacto entre la mayoría colorada y la minoría del Partido Nacional; ver, Luis E. **González** (1993): *Estructuras políticas y democracia en Uruguay*, Fundación de Cultura Universitaria/Instituto de Ciencia Política, Montevideo (págs. 74-75).

176. Sobre las diferencias y la relación entre los fenómenos de radicalización y polarización, y el concepto de *bipolarización*, en términos de un incremento de las tendencias a la agregación en dos polos opuestos; ver, Leonardo **Morlino** (1988): "Las democracias", en Pasquino, G. (Comp.), *Manual de Ciencia Política*, Alianza Ed., Madrid (pág. 117).

177. Desde esta perspectiva, se manifiesta el poder explicativo de los procesos políticos en la ruptura institucional [Juan J. **Linz** (1987): *La quiebra de las democracias*, Alianza, Madrid (pág. 16)]. Este argumento adapta, de forma estructural, la tesis que relaciona el grado de politización de las Fuerzas Armadas con la debilidad de las organizaciones políticas civiles y con la incapacidad de los dirigentes de éstas para solventar los principales problemas de política que el país tiene ante sí; ver, Samuel P. **Huntington** (1990): *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, Buenos Aires (pág. 200).

178. Diversos análisis coinciden en situar a los factores políticos como las causas explicativas de las intervenciones militares; en concreto, focalizan su atención en torno al comportamiento de las élites políticas democráticas; ver, Juan J. **Linz** (1987): *La quiebra de las democracias*, Alianza Ed., Madrid (págs. 72-79). Para el caso de Uruguay, esta perspectiva es adoptada por Charles G. **Gillespie** (1991): *Negotiating Democracy. Politicians and Generals in Uruguay*, Cambridge University Press, Cambridge (págs. 33-49).

179. Leonardo **Morlino** (1988): "Los autoritarismos", en Pasquino, G. (Comp.), *Manual de Ciencia Política*, Alianza Ed., Madrid (pág. 143).

180. Edy **Kaufman** (1979): *Uruguay in Transition. From Civilian to Military Rule*, Transaction Books, New Brunswick (págs. 97-100).

181. Esta perspectiva no es de exclusiva aplicabilidad al caso uruguayo; en este sentido, ver Alain **Rouquie** (1988): "La desmilitarización y la institucionalización de los sistemas políticos dominados por los militares en América Latina", en O'Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. (Eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas Comparadas*, Paidós, Buenos Aires (pág. 176).

182. El papel de los Estados Unidos de América en el terreno doctrinario se complementó con los vastos programas de ayuda técnica y estratégica desarrollados hacia las Fuerzas Armadas Uruguayas. De esta manera, entre 1950 y 1978 el global del programa de ayuda militar destinado a Uruguay fue de 88 millones de dólares [Lars **Schoultz** (1981): *Human Rights and US Policy Toward Latin America*, Princeton University Press, Princeton (pág. 215)], cifra que, en relación a la población nacional, representaba la proporción más elevada de toda América Latina, a excepción de Chile. Más allá de esta perspectiva de análisis, no sería justo argumentar que el papel desempeñado por los Estados Unidos de América, a través de sus programas de ayuda militar hacia América Latina, convierte a éste en la *secreta* causa explicativa de las intervenciones militares en el continente [ver, Gonzalo **Varela** (1988): *De la República liberal al Estado militar -crisis política en Uruguay (1968-1973)-*, Edcs. del Nuevo Mundo, Montevideo (págs. 151-154)], si bien en el caso de Chile, en base a la presencia *disfuncional* del Gobierno de la Unidad Popular, se presenta más conflictivo negar su directa implicación en el golpe de estado de 1973.

183. El Decreto-Ley de junio de 1968 contenía una disposición que permitía la *militarización* de los funcionarios públicos en los supuestos de conflicto laboral. Esta medida, aplicada en seis ocasiones durante la Presidencia de Pacheco Areco, extendía la disciplina y la jurisdicción militar a aquellos trabajadores que rehusasen ocupar su puesto laboral, suspendiendo sus derechos sindicales. La aplicación de la disposición comprometía la responsabilidad en la misma de las Fuerzas Armadas.

184. Desde esta perspectiva, el caso uruguayo presenta fuertes elementos para la corroboración de la tesis del *nuevo profesionalismo* desarrollada por Alfred **Stepan** (1973): "The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion", en Stepan, A. (Ed.), *Authoritarian Brazil*, Yale University Press, New Haven (págs. 47-65). Una crítica sobre la potencialidad explicativa de este argumento en el caso de las quiebras institucionales del Cono Sur latinoamericano se encuentra en el artículo de George **Philip** (1984): "Autoritarismo militar en América del Sur: Brasil, Chile, Uruguay y Argentina", en *Foro Internacional*, vol. 25, n° 1, El Colegio de México, México (págs. 63-66).

185. Una semana después de la promulgación del Decreto-Ley de septiembre de 1971, las Fuerzas Armadas elaboraron un documento secreto e interno en el que se expresaba su voluntad de participar en el proceso político [éste se conocerá de forma pública, una vez iniciado el régimen autoritario, a través del texto de la **Junta de Comandantes en Jefe** (1978): *Las Fuerzas Armadas al Pueblo Oriental. El proceso político*, ed. JCJ, Montevideo (págs. 50-53)]. El documento establecía el desarrollo de tres etapas consecutivas: a) controlar la subversión para asegurar la realización del acto electoral de 1971; b) una vez instalado el nuevo gobierno, derrotar al aparato político-militar de la subversión; y, c) inserción de las nuevas funciones de seguridad nacional en el sistema político y en el ordenamiento constitucional. Para José Luis **Castagnola** y Pablo **Mieres** (1989): "La ideología política de la dictadura", en *El Uruguay de la dictadura, 1973-1985*, n° 3, Edcs. de la Banda Oriental, Montevideo (pág. 74), estas fases reseñadas señalaban explícitamente la influencia ejercida sobre las Fuerzas Armadas por la Doctrina de la Seguridad Nacional.

186. Uno de los principales factores de la politización de las Fuerzas Armadas durante el desarrollo de su actividad represiva fue su asunción de las denuncias de corrupción política lanzadas por el movimiento tupamaro; desde esta perspectiva, para Carlos **Real de Azúa** (1991): "Uruguay ¿una sociedad amortiguadora?", en *Síntesis*, n° 13, AIETI, Madrid (págs. 133-134), la transformación del papel de la institución militar se explica por la función represora de ésta, así como por su *contagio* de las denuncias tupamaras sobre la corrupción política. En todo caso, esta percepción no fue exclusiva de las Fuerzas Armadas o de los grupos más radicalizados, sino que ya había emergido en el seno de la sociedad civil como factor de crisis de la legitimidad democrática. De esta manera, a finales de la década de 1960 un 45% de la población montevideana aseguraba que los políticos eran la vergüenza de la nación [citado en Charles G. **Gillespie** (1987): *Party strategies and redemocratization: Theoretical and comparative perspectives on the Uruguayan case*, University Microfilms International, Ann Arbor (pág. 146)], mientras que en el primer trimestre de 1973 el 89% pensaba que tanto la clase política como la burocracia estatal eran corruptas y debían ser castigadas [citado en Edy **Kaufman** (1979): *Uruguay in Transition. From Civilian to Military Rule*, Transaction Books, New Brunswick (pág. 49)].

187. Para Liliana **De Riz** (1985): "Uruguay: la transición desde una perspectiva comparada", en Gillespie, Ch., Goodman, L., Rial, J. y Winn, P. (Comps.), *Uruguay y la democracia*, vol. III, Wilson Center/EBO, Montevideo (pág. 130), la intervención de las Fuerzas Armadas durante el período de la Presidencia de Pacheco Areco no se definió por la existencia de un predominio en su seno de las posiciones autoritarias. Posteriormente, sin embargo, Edy **Kaufman** (1979): *Uruguay in Transition. From Civilian to Military Rule*, Transaction Books, New Brunswick (págs. 55-60) señala que el ejercicio de la represión encomendada por el Poder Ejecutivo produjo una crisis orgánica en la institución militar, que, tras la derrota de la guerrilla en octubre de 1972 y la crisis de febrero de 1973, se saldó con el triunfo de los sectores internos de carácter más involucionista.

188. Esta disposición suponía de hecho la incapacidad de los jueces comunes para su actuación en la preservación de las mínimas garantías de los derechos fundamentales. El apoyo manifestado por todos los sectores de los partidos tradicionales fue una expresión más de los espacios abiertos por las élites partidistas a la participación de los militares en el proceso político. Incluso, el líder más carismático de la oposición al Gobierno, Wilson Ferreira, justificó así la decisión de su apoyo a la Ley: "*Nosotros vamos a votar cosas que no nos gustan. Pagamos este duro precio a cambio de seguridad*" [citado en Milita **Alfaro** (1987): "El derrumbe de la Suiza de América. El pachequismo y el golpe militar", en *Bases de la Historia Uruguaya*, n° 8, Edcs. Las Bases, Montevideo (pág. 27)]. Sin embargo, el hecho que Wilson Ferreira no percibió es que el *precio* ya había sido pagado: entre 1968 y 1973, el presupuesto de personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía se había elevado del 45% al 52% del total presupuestario en materia de personal de la Administración Central, mientras que el presupuesto de funcionamiento se había incrementado en idéntico período del 14% al 26%, sobre el total del presupuesto de funcionamiento de la Administración Central [Howard **Handelman** (1978): "Military Authoritarianism and Political Change in Uruguay", en *AUFS Reports*, n° 26, American Universities Field Staff (págs. 2-3)]; ambas magnitudes colocaban al país, en proporción a su población, en el segundo puesto de gasto militar de América Latina.

TERCERA PARTE

**EL PROCESO DE TRANSICION POLITICA
- DE LA CRISIS DEL GOBIERNO
AUTORITARIO A LA RESTAURACION DE
LA DEMOCRACIA -**

CAPITULO PRIMERO

EL ESTUDIO DE LAS TRANSICIONES
POLITICAS EN AMERICA LATINA

1.- DEL SIGNIFICADO DE LAS TRANSICIONES POLITICAS

Si en la década de 1970 se puso de manifiesto una serie continuada de quiebras institucionales en los regímenes democráticos de América Latina, los años ochenta, por el contrario, se caracterizaron como un período de crisis autoritaria y resurgimiento democrático. Esta nueva *ola* política también tuvo su influencia sobre la producción científica de las ciencias sociales; en menos de un decenio¹ se pasó de intentar dar respuesta del *porqué* quiebran las democracias al *cómo* se produce el renacimiento de las mismas.

Así, el objetivo básico del *estudio sobre las transiciones políticas en América Latina* se centra en el análisis de las principales características de los procesos de cambio político desde un régimen autoritario hacia un sistema poliárquico. En este sentido, las siguientes páginas enfocan su atención sobre la distinción entre los diversos tipos de transición hacia la democracia, la individualización de las condiciones necesarias y suficientes para el éxito del cambio de régimen y la determinación del papel jugado por los diferentes actores involucrados en este proceso. Se trata, pues, de aprehender algunas de las pautas explicativas más comunes del proceso de cambio desde un régimen autoritario, para mostrar un marco de análisis con capacidad de descubrir las diferentes dinámicas de los cambios generados.

A.- SOBRE EL CONCEPTO DE TRANSICION POLITICA

El **período** de transición política (*democrática*) es el espacio de tiempo que discurre entre la crisis de un régimen autoritario y la instauración de un sistema político democrático. Sin embargo, y al igual que en el caso del estudio sobre las quiebras institucionales², el concepto de transición política también engloba, además de (los *acontecimientos* de) un período temporal, un **proceso** causal que permite decidir sobre cuales son las transformaciones producidas en el régimen autoritario que autorizan a considerar la nueva situación como de transición entre regímenes. Se trata, en definitiva, de una decisión de carácter normativo con

el objeto de evitar la confusión entre los acontecimientos contextuales y las dinámicas propias del proceso de transición política.

En este sentido, un **proceso de transición desde un régimen autoritario** se caracteriza por la modificación de las reglas de éste con relación a los grados de oposición que acepta, así como con respecto a los grupos susceptibles de ser incluidos en la esfera de la toma de decisiones³. En términos similares, Enrique **Baloyra** entiende la transición democrática como un proceso de cambio político que se inicia con la erosión de los componentes autoritarios del régimen, y que pone de manifiesto un conflicto político entre diversos actores que compiten por la puesta en práctica de políticas basadas en diferentes concepciones de gobierno, sistema político y estado⁴. Dicho conflicto se resuelve mediante la quiebra del régimen autoritario y la instalación de un gobierno comprometido o electo a través de los procedimientos democráticos.

B.- LAS DINAMICAS DE LOS PROCESOS DE TRANSICION

De acuerdo con la conceptualización expuesta, las dos dinámicas o dimensiones centrales de los procesos de transición política son definidas como **liberalización y democratización**⁵. La primera dinámica indica el proceso por el cual se amplían ciertos derechos de ciudadanía, como las libertades de expresión y de asociación. Se tratará, a modo de ejemplo, de la flexibilización de las normas de control del régimen sobre los medios de comunicación, o de la puesta en marcha de mecanismos y espacios legales, aunque todavía restringidos, de sindicalización. La segunda dimensión supone la modificación del régimen autoritario en sus procedimientos de representación política; las normas democráticas se convierten en el mecanismo básico para la toma de decisiones y para la delimitación del ejercicio del poder. Para Adam **Przeworski**, la dinámica de liberalización se corresponde con el proceso de desintegración del régimen autoritario, mientras que la democratización se relaciona con la fase de instauración de las instituciones democráticas⁶.

Ambas dimensiones sugieren, más allá de su aportación conceptual, la distinción entre diferentes momentos (o *rutas*) de la transición. Como regla general, la mayor parte de los procesos de transición política en América Latina comenzaron con alguna medida tendente hacia la liberalización del régimen autoritario, para pasar, a continuación, a la puesta en práctica de otras de carácter democratizador. Sin embargo, es posible observar ciertos casos en que ambas dimensiones tienen lugar de forma casi simultánea, e incluso de manera opuesta a la lógica referida⁷. Esta *alteración* de la secuencia de las dimensiones puede producir la aparición descompensada de las mismas; así, tienen lugar casos de alta liberalización y baja democratización, denominados **dictablandas**, y casos de alta democratización y baja liberalización, denominados **democraduras**⁸. Estas *desviaciones* de la meta común -el sistema democrático- indican la importancia de mantener un equilibrio en la evolución de sendas dinámicas, mediante una compensación entre las presiones liberalizadoras y las democratizadoras de acuerdo a un *timing* adecuado⁹.

C.- EL COMPORTAMIENTO DE LOS ACTORES ANTE UN PROCESO INCIERTO

Las **estrategias de investigación** de los estudios sobre las quiebras institucionales son, en cierta medida, similares a las de los análisis sobre los procesos de transición política. Estas, como aquéllas, minimizaron la importancia de la esfera socio-económica como uno de los factores determinantes del desarrollo político¹⁰. Por el contrario, su énfasis se centró "*en el comportamiento estratégico de los actores políticos insertos en situaciones históricas concretas*"¹¹. Incluso, la propuesta analítica de los estudios sobre las **transiciones desde un gobierno autoritario** superó, en esta cuestión, la perspectiva expuesta por los autores de los estudios sobre las quiebras democráticas. Mientras éstos se apoyaban en un componente estructural, aún mínimo, explicativo -las características del sistema político democrático-, la óptica propuesta para el análisis de los procesos de transición tuvo por objeto dotar de herramientas a los actores para detectar los espacios potenciales de **acción política**¹².

Esta opción analítica resulta razonable si se considera a las transiciones políticas como el proceso mediante (y durante) el cual determinadas reglas de juego son transformadas hasta producir un nuevo orden (*democrático*). De ahí que no sea casual la metáfora elegida, en uno de los estudios sobre la transición, para describir este proceso como el de un cambiante tablero de ajedrez en donde los actores desarrollan su acción política; o, como expresa Giuseppe Di Palma, "*un juego abierto de resultados inciertos que no impone a sus jugadores otra expectativa que el hecho de jugar*"¹³.

De acuerdo a este marco conceptual, aparece un nuevo elemento que define los procesos de transición política: la **incertidumbre**. El contexto de incertidumbre que envuelve los procesos de transición no permite definir de antemano las estrategias y los comportamientos de los actores involucrados. Por ello, esta óptica minimiza la capacidad de influencia en estos procesos de factores causales de tipo socio-económico. Más bien, su argumento central reposa en el alto grado de indeterminación de las acciones políticas de los actores, en tanto que son parte de un proceso de redefinición del incierto contexto y de sí mismos¹⁴. Este hecho implica que los conceptos acuñados desde esta opción normativa observen de manera inductiva el *cómo* del proceso antes de responder el *porqué* del mismo. En definitiva, esta perspectiva es consistente con la defensa de la democracia postulada por Norberto Bobbio, para quien el sistema de gobierno democrático constituye, en términos mínimos, un conjunto específico de reglas de juego¹⁵.

2.- LOS MODELOS DE LA TRANSICION POLITICA

The most conspicuous characteristic of the region's recent experience is diversity and the most interesting stories to be told are about specific, often contrasting experiences of individual countries.

Albert O. Hirschman

A.- LA CRISIS DE LOS GOBIERNOS AUTORITARIOS

El primer indicador de que existen posibilidades para que se genere un proceso de cambio de régimen político es la crisis del gobierno autoritario. Así, los casos de Europa después de

1945, y de Grecia, Portugal y España en la década de 1970, demuestran que la transformación de sus regímenes autoritarios o totalitarios en otros democráticos se relacionó con la crisis producida al interior de los gobiernos de los primeros. Sin embargo, para Juan J. Linz, el análisis de este tipo de situaciones debe ser desvinculado del estudio sobre las transiciones hacia la democracia, ya que sólo *a posteriori* se pueden conectar estas crisis con el origen de la transformación del régimen autoritario en un sistema democrático¹⁶. A pesar de esta valiosa advertencia, el presente estudio toma en cuenta estos hechos para sugerir algunas de las dinámicas posteriores en cuanto a las rutas de democratización y al posicionamiento en ellas de los actores políticos.

En este sentido, lo que requiere una atención inmediata es una aproximación a las principales características del régimen y de la coalición gobernante en él. Para Juan J. Linz, los regímenes **autoritarios** son sistemas con un pluralismo limitado y no responsable, sin una ideología elaborada y propulsiva, sin una movilización política intensa, y en los que un jefe, o pequeño grupo, ejerce el poder dentro de unos límites que formalmente están mal definidos pero que de hecho son fácilmente previsibles¹⁷. Por otra parte, de acuerdo con Leonardo Morlino, un régimen autoritario mantendrá su estabilidad mientras exista una coalición **dominante** que lo apoye¹⁸; consecuentemente, una ruptura al interior de esta coalición será un factor fundamental en el origen de la crisis de éste. Pero, ¿cuáles son las condiciones más relevantes que influyen en la erosión de la cohesión interna de la coalición dominante?

La respuesta más obvia es aquella que relaciona algún tipo de transformación *no controlada* por el régimen, ya sea endógena ya exógena, que tenga suficiente capacidad de influencia sobre el comportamiento y el posicionamiento de los actores de la coalición dominante¹⁹. La transformación de que se trate debe ser capaz de alterar las preferencias de algunos de los actores de la coalición autoritaria, de manera que, en virtud de las nuevas condiciones, se produzca un conflicto para ese actor en cuanto al balance sobre los costos/beneficios de mantener su apoyo al régimen. Para José M^a Maravall y Julián Santamaría, esta situación se refleja en una "*manifiesta declinación de la cohesión interna del régimen*" autoritario²⁰. El incremento de los conflictos al interior de la coalición dominante desencadena una serie de sucesos propios de la **descomposición** del gobierno autoritario. La menor eficacia en la

satisfacción de las demandas de los actores integrantes de la coalición aumenta el número de los *socios* insatisfechos; esto, a su vez, erosiona la capacidad del régimen para limitar la expansión del pluralismo; por tanto, aumentan los niveles de movilización política y, por contra, disminuyen las posibilidades de represión; en definitiva, el régimen ve reducida su legitimidad, a la vez que se amplía la presencia de "*opciones preferibles*" al mismo²¹. Esto concuerda con la tesis expuesta por Robert A. Dahl, de que "*la probabilidad de que un gobierno tolere la oposición aumenta al reducirse su capacidad para utilizar la violencia y las sanciones económicas encaminadas a suprimir dicha oposición*"²². Así, la crisis del régimen se hace manifiesta, de acuerdo a la caracterización de régimen autoritario anteriormente expuesta (pluralismo limitado y débil movilización política). Sin embargo, ¿es la crisis del régimen autoritario suficiente garantía para el inicio de un proceso de democratización? Evidentemente, no.

Como quedó subrayado al comienzo de este epígrafe, la crisis del régimen no determina la apertura de un proceso democratizador²³. Sin embargo, se coincide en que existe un punto de no retorno en el momento en que a la débil legitimidad del régimen se unen, por una parte, una ostensible disminución de su eficacia en la toma de decisiones políticas, y, por otra, unos incrementos del pluralismo y de la movilización cuyos costos de represión son enormes. En esta coyuntura, el cambio de régimen hacia un sistema democrático se presenta como una alternativa viable.

B.- LOS CAMINOS HACIA LA DEMOCRACIA

Si bien en este estudio se hace referencia exclusiva a los procesos de transición entre un régimen autoritario y uno democrático, resulta evidente que no todos estos procesos terminan en una (re)instauración democrática. Por el contrario, existen, al menos, otras dos posibilidades: la estabilización de algún tipo de forma híbrida que combine ciertos componentes autoritarios con la existencia restringida de principios democráticos, o el fracaso global del impulso liberalizador con el consiguiente retorno al autoritarismo precedente. Sin

embargo, y de acuerdo a lo expuesto anteriormente, en este estudio sólo se atienden los caminos alternativos que, en materia de coaliciones e instituciones, dan paso a la (re)democratización. Por tanto, esta estrategia analítica supone una taxonomía previa de las posibles **rutas democratizadoras**, para analizar, posteriormente, cuales de sus combinaciones -ya que en escasas ocasiones estas rutas aparecen en su estado puro en los casos concretos- presagian un destino democrático en términos probabilísticos²⁴.

Una primera *ruta* de democratización tiene como elemento central los **factores internacionales**; en concreto, la guerra, y una posterior ocupación, formaron parte esencial del proceso redemocratizador en los principales cambios de régimen ocurridos en Europa tras la Segunda Guerra Mundial. Así, para Alfred **Stepan**, resulta evidente que existió un nexo, de carácter irrepetible, entre los sucesos postbélicos y la herencia democrático/capitalista, y la posterior estabilidad histórica de estas democracias emergentes²⁵. Sin embargo, este supuesto no es aplicable al caso de los países de América Latina, en los cuales, de forma mayoritaria, con la excepción de Argentina, los componentes de carácter doméstico predominaron sobre los anteriores en las transformaciones de los regímenes autoritarios²⁶. Por supuesto, esto no supone eliminar del contexto latinoamericano la noción de *presión* internacional. Es evidente que la política exterior de las potencias extraregionales, la situación geopolítica mundial, y el denominado *efecto dominó* de otras democratizaciones en la región, tuvieron una importante influencia en los procesos de transición política experimentados²⁷. En todo caso, en la naturaleza y en las dinámicas de los procesos de transición de América Latina se reconoce la importancia central de los factores domésticos, desempeñando el papel fundamental los actores socio-políticos internos, a pesar de que las fuerzas económicas y políticas internacionales desarrollaran una decisiva función en la apertura democrática.

Dentro de este **marco doméstico**, se proponen una serie de *rutas* que, en el caso de América Latina, se sintetizan en dos subtipos, de acuerdo al actor hegemónico en su definición:

A.- El proceso de transición es iniciado por aquellos que ostentan el poder autoritario;

a).- Por el propio gobierno autoritario, o

b).- Por las Fuerzas Armadas como institución.

B.- El proceso de transición es iniciado por las fuerzas sociales opositoras;

- a).- Por la sociedad civil como actor, o
- b).- Por los partidos políticos (mediante pactos o acuerdos), o
- c).- Mediante una violenta ruptura o revolución organizada por un movimiento reformista o marxista²⁸.

Las primeras cuatro opciones constituyen, a través de algunas combinaciones entre ellas, las modalidades de transición más usuales en los casos de América Latina²⁹. En lo que respecta al primer subtipo, el inicio del proceso por parte de las Fuerzas Armadas, ya sea como gobierno ya como institución, se relaciona con su autopercepción sobre los costos de reequilibrio del régimen -por ejemplo, la erosión de sus fundamentos corporativos- en contraste con los derivados de la democratización. La cohesión de la institución castrense que garantiza este último camino se convierte en la solución con menores costos; una vez establecida la participación de los militares en el proceso de transición y su *poder de veto* sobre el sistema político futuro³⁰.

En todo caso, lo significativo de esta taxonomía no se encuentra únicamente en su capacidad heurística, sino que su importancia se presenta al considerar estas rutas como: a) momentos o etapas de la transición, y b) comportamientos estratégicos de los actores relevantes en el proceso. De esta manera, se observa que la tendencia, a partir del análisis concreto de casos, de situar los pactos partidistas y la acción institucional de las Fuerzas Armadas como indicadores (probabilísticos) de una transición exitosa es errónea. En realidad, lo que demuestra el análisis de casos es que ambas dimensiones pueden ser ingredientes necesarios, pero no suficientes, para culminar un proceso de transición con garantías de éxito. Para alcanzar esto último, se requiere que, en las etapas del proceso, el comportamiento de los actores se guíe por la voluntad, de la coalición autoritaria que detentó el poder, de retirarse, y, de los partidos políticos, para poner en marcha un nuevo orden democrático. Por otra parte, en determinados momentos de la transición, la presión de la sociedad como actor grupal resulta de mayor relevancia para el proceso que el pacto partidista o la voluntad de la propia institución militar. Sin embargo, esta tercera ruta, al igual que la primera, son caminos frágiles, aunque quizás necesarios en los comienzos de la transición, que constituyen un ingrediente adicional importante, pero insuficiente, para el éxito democrático de la misma³¹.

3.- EL POSICIONAMIENTO ESTRATEGICO DE LOS ACTORES

Uno de los componentes explicativos de la dinámica de los procesos de transición es la existencia, al interior de la coalición autoritaria, de diversos grupos con intereses contrapuestos³². Si bien esta constatación no sirve para predecir el agotamiento del régimen autoritario, ni tampoco para situarla como la causa fundamental del inicio de la transición política, su poder explicativo se manifiesta una vez que comienza el período de transformación de los componentes autoritarios del sistema político.

Así, tal como se refirió en el epígrafe precedente, las rutas de democratización definen la existencia, en las primeras fases de la apertura, de dos actores centrales en la dinámica del proceso iniciado: las Fuerzas Armadas (ya como gobierno ya como institución) y la oposición civil al régimen (principalmente, las élites políticas de los partidos tradicionales). Para el caso del primer actor, la tipología propuesta distingue, de acuerdo a la existencia de diversos grupos con intereses disímiles, entre *duros* y *blandos*; en el caso del segundo, entre *moderados* y *maximalistas*.

Conforme a esta clasificación, en el inicio, y durante el desarrollo de los regímenes burocrático-autoritarios, los sectores duros de la institución militar postulan la formación de regímenes estables mediante la incorporación de fuentes de legitimidad propias para el nuevo orden político. Por el contrario, los denominados blandos justifican la intervención militar, y la existencia del régimen, como una defensa del orden democrático ante potenciales o manifiestas amenazas de involución totalitaria (comunista). Este sector apoya la puesta en marcha de dictaduras comisariales transitorias que doten de institucionalidad el "*vacío de poder previamente existente*" y procedan a la desmovilización social (para "*poner la casa en orden*").

De acuerdo a Alain **Rouquié**, las Fuerzas Armadas, para poder gobernar de forma autoritaria una sociedad con una estructura plural, deben de transformar sus propios principios institucionales³³. Sin embargo, existen dos maneras de *evitar* esta mutación: una, mediante

la corporativización y militarización extrema de la sociedad civil, la otra, a través de su no participación como institución en el gobierno³⁴. La adopción del primer supuesto implica la existencia de una amplia hegemonía de los sectores duros al interior de la coalición autoritaria dispuestos a fundar un nuevo orden. En cambio, si éstos no tienen una posición claramente hegemónica -lo que supone la ausencia de un proyecto fundacional-, la coalición autoritaria buscará algún tipo de fuente de legitimidad externa, mediante una consulta electoral o el levantamiento de las restricciones a algunas de las libertades individuales, lo que constituirá, a su vez, un primer espacio de expresión para el ingreso de la oposición en la arena política. Esta dinámica de liberalización, vinculada a las dos primeras rutas de democratización referidas en el epígrafe anterior, supone no sólo la existencia de unas élites políticas democráticas³⁵, sino también una acción de supervivencia institucional por parte de las propias Fuerzas Armadas. De esta manera, aunque los sectores blandos no sean predominantes, su mera existencia posibilita una disfunción en la cohesión de los dirigentes de la coalición gobernante³⁶.

Sin embargo, la existencia de este espacio de expresión no garantiza una acción exitosa de las fuerzas civiles opositoras. Así, la presencia de una oposición de tipo maximalista -que reclama la *rendición* incondicional e inmediata del régimen- inhibirá la formación de posibles alianzas con los sectores blandos del gobierno o de la institución militar. Incluso, la coalición autoritaria (presionada por los duros) podrá revertir su decisión inicial de diálogo si la apertura del sistema contribuye a generar situaciones en las que los costos de tolerancia sean para ella mayores que los derivados de un reequilibrio. En este sentido, el *cleavaje* ideológico entre duros y blandos, dentro de la coalición autoritaria, condiciona la dinámica de oposición tolerable. En ésta, los grupos moderados deben poseer la capacidad de una acción política suficiente para minimizar, pero sin anularlos totalmente, los espacios de actuación de los sectores maximalistas. Por todo lo expuesto, resulta evidente que el modelo de posicionamiento estratégico de los actores más favorable para una transición democrática exitosa es la existencia de un centro conformado por moderados y blandos, con capacidad para dialogar y negociar, y también para limitar y restringir las acciones de sus respectivos pares (maximalistas y duros).

Una dificultad adicional de la capacidad explicativa de esta tipología se refiere a la dinamicidad de sus componentes. La acción política real permite que los integrantes físicos de estos sectores, o ellos mismos en su conjunto, sufran tendencias centrípetas o centrífugas durante el proceso de transición. Esta situación tiene su origen en que los diversos grupos no responden tan sólo a una serie de creencias previas o posicionamientos originales. Un punto central en la conformación y el desarrollo de los comportamientos estratégicos de estos actores se relaciona con las conversaciones durante el proceso de transición sobre el diseño de la futura división de los poderes estatales y el problema de las responsabilidades en las acciones de la institución militar durante el régimen autoritario. Aspectos como el control cívico-institucional sobre las Fuerzas Armadas, es un ejemplo de lo primero; el complejo tema de los Derechos Humanos, será uno de los referentes para el segundo.

4.- LOS PROCESOS DE TRANSICION Y LA META DEMOCRATICA

El proceso de cambio de régimen culmina mediante el desarrollo de tres **fases** consecutivas. En la primera, se produce un acuerdo básico entre los sectores de la coalición autoritaria y los grupos opositores sobre las responsabilidades políticas de los primeros durante su gestión al frente del aparato estatal³⁷. En la segunda, el régimen autoritario es desmantelado, y otro conjunto de fuerzas políticas ocupa su lugar. Estas, establecen, mediante pactos entre las élites políticas o acuerdos partidistas, las normas provisionales que sirvan para debatir las definitivas. Se busca, por tanto, recuperar la creencia en la **legalidad** de las futuras acciones políticas de los nuevos actores. Por último, el régimen democrático, mediante la definición de sus principales estructuras políticas, fundamenta una institucionalidad diferente a la del régimen anterior³⁸. Con esta tercera fase se pretende dotar de una **legitimidad** de origen al nuevo sistema político. A partir de ahí, las instituciones básicas del orden político instaurado comienzan a operar de acuerdo a las nuevas reglas de juego³⁹.

Si las dinámicas hasta ahora descritas, así como las taxonomías propuestas, generaron en la praxis un resultado exitoso, se puede afirmar que el proceso de transición ha culminado. Sin embargo, la transformación efectuada en el régimen autoritario puede no ser coincidente con la **meta** política que se acometió. En este sentido, Leonardo **Morlino** distingue hasta cuatro diferentes tipos posibles de sistemas políticos de *destino*: democracia, democracia limitada, democracia protegida e híbrido institucional⁴⁰.

El régimen democrático se caracteriza por la existencia de una competencia política, y, a la vez, por la de una participación política. Consecuentemente, los sistemas democráticos garantizan y respetan los derechos políticos y civiles -de asociación, de expresión, de pensamiento, etc.- de toda la ciudadanía. Por el contrario, en una democracia limitada, el gobierno se encuentra restringido en sus acciones políticas por las normas legislativas heredadas del régimen anterior, o acordadas durante el proceso de transición con aquellos que detentaban el poder autoritario. La tercera modalidad, además de participar de los atributos de una democracia limitada, implica algún tipo de intervención activa de los integrantes de la coalición gobernante del régimen autoritario (especialmente de las Fuerzas Armadas) en el nuevo sistema político. En estos dos sistemas *democráticos*, la transformación del régimen se realiza de acuerdo a los mecanismos y procedimientos establecidos por el propio gobierno autoritario⁴¹. Por último, los híbridos institucionales son categorías que se relacionan con los conceptos ya aludidos de *dictablanda* y *democradura*.

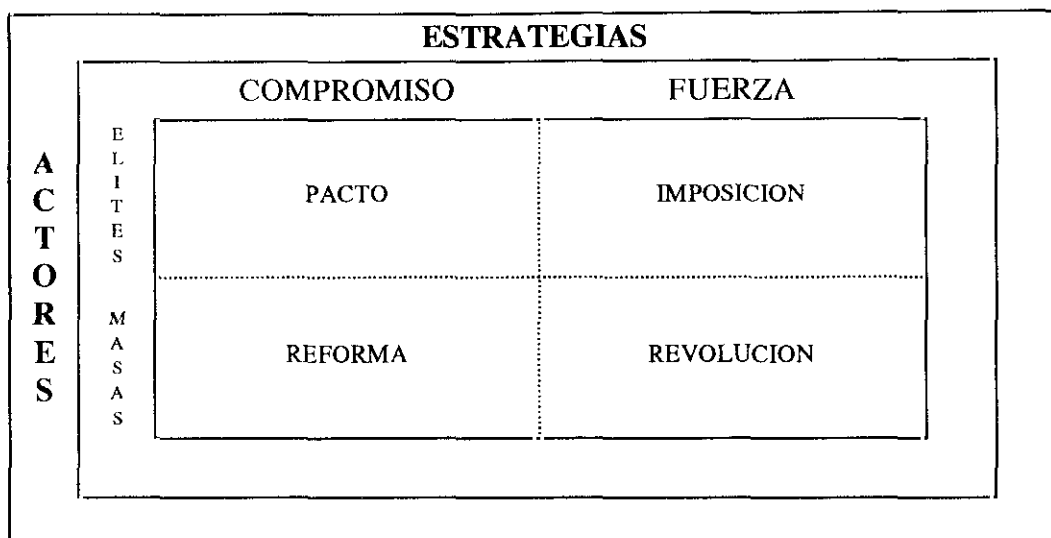
Las razones que propiciaron uno u otro resultado se encuentran determinadas, en buena medida, por las tradiciones políticas preexistentes, las características -naturaleza y duración- del régimen autoritario y las dinámicas generadas durante el proceso de transición.

En relación con la última de estas cuestiones, Manuel **Alcántara** diferencia tres posibles tipos de dinámicas. En primer lugar, aquellas que desembocan en una reforma radical del modelo de régimen: *refundaciones*; en segundo término, aquellas que adoptan las instituciones políticas del último régimen democrático anterior: *restauraciones*; y, por último, aquellas que permiten la vigencia de la legalidad autoritaria débilmente reformada⁴². De manera complementaria, es posible diferenciar entre **procesos de reforma versus procesos de**

ruptura. En términos esquemáticos, los primeros representan una continuidad legal mediante la cual se puso en práctica el cambio de régimen (transición *continua*). Los segundos, por el contrario, expresan la falta de continuidad política entre los dos tipos de régimen y sus principios de legitimidad (transición *discontinua*). Un caso mixto entre ambas dinámicas, y que implica la noción de **pactismo**, se refiere a los procesos en los que se produce una serie de acuerdos entre la coalición gobernante del régimen anterior y los principales líderes políticos, o sus partidos, sobre las condiciones de autotransformación y el modelo del futuro sistema político⁴³. Para José M^a **Maravall** y Julián **Santamaría**, la puesta en práctica de cualquiera de estas modalidades depende del nivel de agotamiento de los recursos (ideológicos, institucionales, represivos o personales) del régimen autoritario, y, consecuentemente, de las relaciones entre la coalición que apoya a éste y las coaliciones alternativas opositoras al mismo⁴⁴.

A la clasificación anterior es posible sumar la taxonomía propuesta en el epígrafe "*Caminos hacia la democracia*", de manera que se agreguen, a los procesos denominados de reforma y ruptura, los derivados de una simplificación de la tipología expuesta por Alfred **Stepan**⁴⁵. El resultado es una combinación de cuatro elementos: procesos de ruptura desde abajo, de reforma desde abajo, de reforma desde arriba y de ruptura desde arriba. De esta nueva clasificación interesa destacar que los dos últimos modelos se corresponden con el tipo mixto, de reforma pactada-ruptura pactada, conceptualizado por José M^a **Maravall** y Julián **Santamaría** para su aplicación al proceso de transición español⁴⁶.

De manera similar, Terry L. **Karl** propone otro modelo basado en la combinación de dos dimensiones. La primera de ellas, asimilable a la propuesta en estas páginas, se refiere a la fuerza relativa de los actores, distinguiendo para ello entre procesos con ascendente de masa (*desde abajo*) y de élite (*desde arriba*). La segunda hace referencia a las estrategias dominantes durante el proceso de transición, diferenciando en estos casos entre estrategias pautadas por el compromiso (*de reforma*) o por la fuerza (*de ruptura*). Como resultado final, al combinar las dos dinámicas de ambas dimensiones, se generan cuatro modalidades del cambio de régimen: pacto, reforma, imposición y revolución⁴⁷. La taxonomía propuesta por esta autora se puede presentar de forma gráfica de la siguiente manera:



Por último, Samuel Valenzuela realiza, a través de un estudio posterior, una significativa aportación en torno a las tipologías recién expuestas. A partir del análisis sobre la naturaleza heterogénea de las transiciones políticas efectuadas en América Latina, el autor propone un modelo de dos dimensiones que combina tres categorías propias al interior de cada una de éstas. La primera dimensión se refiere a las posibles rutas de transición entre regímenes; la segunda, se centra en las estrategias de los actores, y, en concreto, de las élites de la coalición autoritaria, con respecto al proceso de democratización⁴⁸.

De esta manera, la primera dimensión -aquella referida a las **rutas de transición**- engloba tres diferentes categorías, de acuerdo al camino privilegiado durante el proceso de transición política:

- a) aquellos procesos iniciados, total o parcialmente, por el colapso, la derrota o la retirada de los miembros de la coalición autoritaria, y en donde éstos no han tenido capacidad para negociar las condiciones de transferencia del poder;
- b) aquellos otros -denominados procesos de *extrication*- en donde los pactos o acuerdos de carácter transicional, inicialmente impuestos por la coalición autoritaria, o negociados por ésta con grupos de la oposición *blanda*, son derrotados por la sociedad civil en algún tipo de consulta popular, si bien los sectores autoritarios, en concreto las Fuerzas Armadas, mantienen una estimable capacidad para renegociar las condiciones de apertura, e influir en la construcción del futuro sistema político; y,
- c) los denominados procesos de reforma, en los que la transferencia del poder entre ambos

regímenes se realiza exclusivamente de acuerdo a la agenda impuesta por el gobierno autoritario.

Por su parte, la segunda dimensión -aquella referida a las **estrategias de los actores**- se subdivide, de acuerdo a la orientación dada por las élites de la coalición autoritaria con respecto al proceso de democratización, en otras tres diferentes categorías:

- a) aquellas estrategias orientadas a impulsar un proceso democratizador del régimen político autoritario;
- b) aquellas otras que inicialmente favorecen ciertos impulsos liberalizadores, en un intento de estabilizar un tipo de situación híbrida, pero que terminan aceptando un proceso democratizador; y,
- c) las estrategias orientadas, de forma exclusiva, a mantener el sistema político autoritario.

Una aplicación práctica del modelo descrito, en base a los casos empíricos que responden al denominativo de regímenes burocrático-autoritarios, puede ser plasmada en el siguiente cuadro gráfico:

		ESTRATEGIAS (de las élites de la coalición autoritaria)		
		DEMOCRATIZADORAS	LIBERALIZADORAS	AUTORITARIAS
R U T A S	COLAPSO			ARGENTINA
	EXTRICATION	PERU	URUGUAY	
	REFORMA		BRASIL	CHILE

En todo caso, las taxonomías presentadas, de acuerdo a la producción académica, se refieren tan sólo a las modalidades predominantes durante el proceso de transición, así como a las condiciones que, en términos comparativos, parecen haber constituido causa suficiente para el cambio de régimen. Por ello, estas meras clasificaciones no deben oscurecer otro tipo de factores que, aún no encontrándose en la naturaleza de las transiciones, se combinan, sin

embargo, con los anteriores, colaborando a modelar el resultado final. Entre éstos deben recordarse los dos mencionados al comienzo de este último epígrafe: las tradiciones políticas preexistentes, y las características -naturaleza y duración- del régimen autoritario. A modo de ejemplo, a continuación se ilustra la influencia de estas variables sobre el proceso de transición política mediante una esquemática visión de su desarrollo en cuatro de los países del Cono Sur latinoamericano.

Hasta 1973, los casos de Chile y Uruguay fueron conocidos en América Latina por su tradicional estabilidad democrática. Iniciada la transición, la existencia de una fuerte cultura política democrática y de unos partidos bien estructurados colaboraron en la rearticulación del espacio político, siendo capaces de mediar en las conflictivas demandas de compromiso emitidas desde las esferas de la sociedad y de las Fuerzas Armadas. Por el contrario, los casos de Brasil y de Argentina carecieron de estas tradiciones políticas, si bien ambos presentaron perfiles distintos durante la transición. En Argentina jugó un importante papel la derrota militar en la guerra de las Malvinas, suceso que precipitó la quiebra del régimen autoritario; mientras que la transición en Brasil fue producto de una elaborada construcción de consensos, de instituciones y hasta de partidos políticos, antes inexistentes o endémicamente débiles⁴⁹. Por otra parte, la situación preautoritaria determinó, en buena medida, los principios de legitimidad, los objetivos y la estructura del régimen autoritario. Así, mientras que Chile y Uruguay coincidieron en su tradición política, difirieron radicalmente en la naturaleza y en la duración del régimen autoritario. El primero fue personalista, fundacional y de éxito económico, el segundo, por el contrario, fue colegiado, comisarial y de dudoso éxito en la esfera económica. La diferencia entre ambos modelos fue determinada por el grado de institucionalización del régimen militar. Argentina, por su parte, se escapa a cualquier clasificación sobre la naturaleza del régimen, ya que las Fuerzas Armadas gobernaron hiperfraccionalizadas, sin ningún tipo de liderazgo personal o de proyecto fundacional definido, y con escasa incidencia en las transformaciones económicas. Brasil, sin embargo, se encontró en el extremo tecnocrático modernizante, con un proyecto de desarrollo nacional tanto político como económico⁵⁰. En estos dos últimos países, la democratización se presentó como la negación tanto de la política preautoritaria como de la del régimen autoritario.

CAPITULO SEGUNDO

LA RECONSTRUCCION DEL SISTEMA DE PARTIDOS POLITICOS

1.- LAS ELECCIONES "INTERNAS" DEL 28-XI-1982

A.- EL ESTATUTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS

El período de incertidumbre, abierto por el fracaso de la tentativa de institucionalización del régimen autoritario -Plebiscito Constitucional de 1980-, se cerró mediante la revisión del calendario transicional por parte del colegiado militar. En septiembre de 1981 asumió el poder un nuevo gobierno, cuya principal misión era la construcción de un sistema de partidos políticos, los cuales deberían competir en las próximas elecciones nacionales previstas para noviembre de 1984. El primer paso fue la negociación, entre las Fuerzas Armadas y los representantes partidistas, respecto de un estatuto para regular la creación, organización y funcionamiento de los partidos políticos.

El siete de junio de 1982, la Presidencia de la República, con la aprobación del Consejo de Estado, promulgó la Ley Fundamental nº 2 -*Estatuto de los Partidos Políticos*- que, consensuada por los delegados de la Comisión de Asuntos Políticos de las Fuerzas Armadas (COMASPO) con los representantes partidistas no proscritos, establecía los mecanismos de sucesión al régimen autoritario. La Ley posibilitaba la reconstrucción del sistema de partidos políticos sobre la base de los dos tradicionales, Colorado y Nacional, así como también autorizaba la presencia del sector conservador de la Unión Radical Cristiana, ahora denominado Unión Cívica. Sin embargo, una disposición prohibía la acción de partidos "*con vinculaciones ideológicas de tipo internacional*". De este modo, se excluía a todos aquéllos que habían participado en la formación del Frente Amplio, incluidos los demócrata-cristianos. Para los sectores colorados, como la *Lista 99*, y blancos, caso del Movimiento Blanco Popular y Progresista, que habían formado parte de la coalición de izquierdas, la Ley posibilitaba el reingreso a sus antiguas formaciones, o la creación de un nuevo partido político.

El *Estatuto de los Partidos Políticos* regulaba los procedimientos para la creación, la organización y el funcionamiento partidista. En este sentido, la Ley contenía, entre otras, las siguientes disposiciones: cada partido político debía elegir un órgano deliberativo -la

Convención- que representase a sus miembros, nominase a sus candidatos para las elecciones nacionales, y aprobase el estatuto y el programa del partido; los adherentes que se postulasen para pertenecer a los órganos deliberativos o ejecutivos del partido, así como los candidatos a las elecciones nacionales y departamentales, tenían la obligación de afiliarse; cada partido debía ejercitar la democracia interna en la elección de sus órganos internos, en la nominación de sus candidatos a cargos nacionales, y en la elaboración de sus estatutos y programas políticos; para los partidos de fundación posterior a la entrada en vigor del Estatuto, se disponía la exigencia de un número de afiliados no inferior al 0,5% del total de votos válidos emitidos en la elección nacional inmediatamente anterior. Por último, la Ley admitía el sistema del doble voto simultáneo y, por tanto, de su adyacente mecanismo de acumulación, si bien sólo autorizaba la presentación de un máximo, por cada uno de los partidos políticos, de dos candidaturas para la Presidencia de la República, el Senado y cada intendencia departamental, y de hasta seis para la Cámara de Representantes y cada junta departamental⁵¹. Sin embargo, como disposición transitoria, se permitía elevar éstas a tres y nueve candidaturas, respectivamente, en las primeras elecciones nacionales a celebrarse en noviembre de 1984.

B.- LA ELECCION DE LAS CONVENCIONES PARTIDISTAS

El objeto del acto electoral del mes de noviembre de 1982 era la designación de los miembros de las *Convenciones Partidistas*, las cuales, tras su constitución, elegirían a los órganos ejecutivos nacionales y departamentales de los partidos políticos hasta ese momento permitidos (Partido Colorado, Partido Nacional y Unión Cívica). Esta forma de elección estaba determinada por el artículo 56 de la Ley Fundamental nº 2 (*Estatuto de los Partidos Políticos*), que disponía que las direcciones de los partidos políticos habilitados serían designadas por una asamblea deliberativa, la Convención, la cual debía ser electa en unos comicios abiertos en noviembre de 1982. Por tanto, se trataba de una elección entre partidos y al interior de los mismos. La Ley, que otorgaba carácter transitorio a este método de designación⁵², no permitía la utilización de los mecanismos de acumulación. Asimismo,

disponía que los candidatos sólo podrían figurar por una sola lista en un único departamento, las cuales no podrían utilizar los antiguos *números* mediante los que los electores conocían a los diversos sublemas partidistas. Por último, y dado que no había registro de afiliación, los ciudadanos que quisieran ejercer el derecho al voto deberían hacerlo en un mismo día y por una sola lista. De acuerdo a lo establecido en la Ley Fundamental nº 2, la celebración de estas elecciones *internas* supondría la designación de los miembros de los órganos deliberativos nacionales y departamentales: las Convenciones. Cada una de éstas elegiría, en el plano nacional, quinientos miembros, mientras que, en los departamentos, el número se fijaba por el cuádruplo de los miembros que, a nivel nacional, correspondieran a ese departamento, con una limitación, las convenciones departamentales nunca serían inferiores a cincuenta ni superiores a doscientos cincuenta miembros⁵³.

C.- LOS PARTIDOS POLITICOS Y SUS CANDIDATURAS

Las elecciones del 28 de noviembre de 1982, las denominadas *internas*, constituían un ensayo preliminar, con vistas a la convocatoria electoral prevista para dos años después, para constatar el caudal electoral de cada partido político y, dentro de éstos, de cada fracción. Con esta nueva consulta a la sociedad civil, el régimen autoritario pretendía la reinterpretación de los resultados obtenidos en el Plebiscito Constitucional de 1980, y así, mediante la proscripción de las candidaturas más fuertemente opositoras al gobierno, avalar, dentro de los partidos políticos tradicionales, a los líderes más afines al modelo puesto en marcha durante el régimen militar⁵⁴.

Por su parte, los sectores opositores esperaban conseguir, a través de la capacidad de movilización de sus líderes, la derrota de las fracciones internas que apoyaban al autoritarismo militar. De esta manera, los diversos grupos partidistas se situaron en una polaridad muy semejante a la de 1980, con ocasión del Plebiscito, al definir su perfil político en función de su postura frente al régimen. Esto era, en último término, plantear el acto de noviembre como un nuevo plebiscito sobre el modelo a seguir en el futuro próximo. Además,

el caudal electoral que obtuviera cada sector se constituía en un dato fundamental para las negociaciones *de salida* previstas para el siguiente año.

Para estas elecciones, y de acuerdo al artículo 57 de la Ley Fundamental nº 2, sólo estaba habilitada la participación del Partido Colorado, del Partido Nacional y de la Unión Cívica. Sin embargo, incluso dentro de éstos había una gran cantidad de dirigentes con sus derechos políticos en suspenso, de acuerdo al Acto Institucional Nº 4; entre éstos se encontraban los principales dirigentes de la oposición al régimen autoritario, tanto del Partido Nacional, caso de Wilson Ferreira Aldunate y Carlos Julio Pereyra, como del Partido Colorado, ejemplo de Amílcar Vasconcellos y Jorge Batlle.

En el Partido Colorado, las diversas listas presentadas al acto electoral podían ser agrupadas, políticamente, de manera polar; por un lado, se encontraban las que respondían a las orientaciones de Jorge Pacheco Areco (Unión Colorada y Batllista), por otro, el resto de las candidaturas, todas ellas opuestas al régimen militar. Entre éstas, destacaban, como las más importantes: *Unidad y Reforma*, *Libertad y Cambio*, *la Corriente Batllista Independiente* y el *Batllismo Radical*⁵⁵. Por su parte, en la presentación de candidaturas por el Partido Nacional también se apreciaba una configuración de carácter dicotómico, en la cual aparecían, por un lado, los sectores liderados por los dirigentes proscritos Wilson Ferreira Aldunate y Carlos Julio Pereyra, mientras que, por otro, se ubicaban las fracciones que mantenían su apoyo al régimen militar. Entre los primeros, conviene destacar las candidaturas de la lista *Adelante Con Fe* (ACF), nombre que adoptó la coalición que en 1971 presentó la fórmula presidencial de Wilson Ferreira Aldunate (Por La Patria) - Carlos Julio Pereyra (Movimiento Nacional de Rocha); el Consejo Nacional Herrerista, liderado por Luis Alberto Lacalle; y, *Divisa Blanca*⁵⁶. Por el contrario, los grupos que mantenían una orientación coincidente con las posiciones del régimen, se aglutinaron, principalmente, bajo la denominación genérica de *Libertad y Servicio*, y que, conducida por Alberto Gallinal Heber, contó con el apoyo del *ruralismo*.

En este contexto, el Frente Amplio, inhabilitado para competir en este acto, no encontró una forma unívoca para reconocer su apoyo electoral⁵⁷. Por un lado, el candidato presidencial

de la coalición en las elecciones nacionales de 1971, el ex-General Liber Seregni, impulsó, desde la cárcel, y de acuerdo con la Ejecutiva del Frente Amplio radicada en Montevideo, la llamada al voto en blanco⁵⁸. En este cometido, contó con el apoyo de los demócrata-cristianos y, en menor medida, de los socialistas, sectores que reconocían en este método de acción una manera de avalar tanto el caudal de apoyo hacia la coalición de izquierdas como su propia identidad política, ahora negada por las reglas del juego. Sin embargo, en la práctica, se alzaba una segunda opción: avalar a los sectores que, dentro de los partidos tradicionales, se mostraban más *duros* con el régimen autoritario. Esta opción, prevista por la *Convergencia Democrática* entre el hijo de Ferreira Aldunate y los dirigentes comunistas, significaba el apoyo a las listas de *Adelante Con Fe* en el Partido Nacional y, en menor medida, al sector colorado Libertad y Cambio liderado por Enrique Tarigo.

2.- LOS RESULTADOS ELECTORALES

ELECCIONES INTERNAS PARA ELEGIR AUTORIDADES PARTIDISTAS					
	TOTAL	%	%	%	%
Población	2.900.000	100			
No inscritos	820.434	28,3			
Habilitados	2.079.566	71,7	100		
Abstención	819.060		39,4		
Emitidos	1.260.506		60,6	100	
Blancos	85.373			6,7	
Nulos	12.640			1,0	
Válidos	1.162.493			92,3	100
P. Nacional	619.945				53,3
P. Colorado	527.562				45,4
Unión Cívica	14.986				1,3

Para el análisis de estos resultados se considera, en primer lugar, que, si bien la cifra porcentual de **no habilitados** (28,3%) es similar a las de 1971 y 1980 (31,2% y 31,8%, respectivamente), por las disposiciones de los Actos Institucionales n° 2 y n° 4, cerca de cuarenta mil ciudadanos se encontraban con sus derechos políticos en suspenso y, por tanto, excluidos de los padrones electorales. Este era el caso de los militares, por el primer Acto citado, y de los políticos y militantes partidistas proscritos por el régimen autoritario, según lo dispuesto en el Acto Institucional n° 4. En segundo término, el dato más reseñable es el del nivel de **abstención** registrado en esta convocatoria electoral (60,6%). Para el análisis de éste es necesario tener en cuenta las siguientes pautas explicativas: en estos comicios, y a diferencia de los de 1971 y 1980, el voto no fue obligatorio; igualmente, la consulta no tenía efectos electivos nacionales; además, se registró la ausencia de una de las principales opciones políticas, la de la coalición Frente Amplio; también se eliminó para esta ocasión la posibilidad del *voto interdepartamental*⁶⁹; la elección se realizó en un período caracterizado por una alta tasa de emigración de carácter *político*; y, por último, la campaña electoral estuvo marcada por el silencio de los medios de comunicación. En todo caso, y aunque resulte paradójico, en base a los hechos recién enumerados, y *pese a ellos*, la concurrencia de un 60,6% de los ciudadanos habilitados resultó una cifra de **participación electoral** bastante considerable. Aunque se trataba de un acto electoral intrapartidista y parcial, la expresión ciudadana a través del voto guardaba una significación ulterior: mostrar el apoyo/rechazo al régimen vigente. Este carácter plebiscitario adjudicado a la consulta electoral condujo a que ésta, que sólo debía interesar a los adherentes a cada una de las opciones partidistas cuyas autoridades se elegían, cobrara una trascendental importancia, más propia de una elecciones nacionales que de unas *internas* como las que se llevaron a cabo. En cuarto lugar, el análisis se centra en el porcentaje de votantes que sufragaron **en blanco**. Como a esta circunstancia se referirá posteriormente, baste señalar que los 85.373 ciudadanos que emitieron su voto en blanco (un 6,7% de los sufragios emitidos) expresaban una de las opciones posibles para quienes entendían como restrictiva la base normativa sobre la que se celebraba este acto electoral.

Por último, en vistas a un análisis más pormenorizado de los resultados interpartidistas, es de interés observar la **distribución del caudal electoral intrapartidista** que resultó de la elección celebrada el 28 de noviembre de 1982:

Cap. III.2 La Reconstrucción del Sistema de Partidos Políticos

218

(**) Sólo presentó candidatos en Montevideo.

El objeto de las elecciones del 28 de noviembre de 1982 era designar, intrapartidistamente, a los miembros de los órganos deliberativos de cada partido político habilitado para tal acontecimiento, con el fin de que éstos, reunidos en las Convenciones, eligieran a las autoridades nacionales y departamentales que deberían regir los destinos de las organizaciones partidistas hasta las elecciones de 1984. En consecuencia, la importancia del resultado radicaba en la distribución de los votos al interior de cada uno de los lemas concurrentes a esta convocatoria. Sin embargo, la elección trascendió de éste ámbito para convertirse en un *test* entre las fracciones partidistas polarizadas en torno a la **adhesión/rechazo al régimen autoritario**, y, en menor medida, también resultaba fundamental como medición del **caudal electoral** con el que cada partido podía contar para la siguiente convocatoria prevista para dos años más tarde⁶⁰. Es por ello, que el análisis de los resultados de estas *internas* se realiza en comparación con diversos aspectos de las convocatorias electorales anteriores: las elecciones nacionales de 1971 y el plebiscito constitucional de 1980.

Aunque en sentido estricto, de acuerdo al carácter de la cita electoral, los sufragios obtenidos por cada partido no representaban un valor en sí mismos; sin embargo, el triunfo del Partido Nacional sobre el Colorado por casi cien mil votos, y la derrota dentro de ambos de los sectores oficialistas, expresaba una **transformación** en los lineamientos básicos observados en la última elección nacional, la celebrada en 1971. Esta afirmación se concreta mediante la comparación entre los resultados obtenidos por las corrientes intrapartidistas tras once años de ausencia de los mecanismos de la competencia político-electoral. A semejanza de lo acontecido en 1971, se produjo un enfrentamiento interno en cada partido; en este caso, entre opositores al régimen autoritario frente a quienes se mostraban satisfechos con el *statu quo* vigente. En este sentido, las *internas* resucitaron la **dualidad** expresada con ocasión del Plebiscito Constitucional de 1980. Por tanto, es conveniente considerar de qué manera se dio la susodicha polarización al interior de cada uno de los dos partidos tradicionales.

En el Partido Colorado se manifestó una dicotómica oposición entre la corriente encabezada por Jorge Pacheco Areco (UCB) y el resto del Partido: Unidad y Reforma, Libertad y Cambio, Batllismo Radical y Corriente Batllista Independiente, sectores estos que se mostraron, al igual que en 1980, contrarios al régimen autoritario. El grupo liderado por el

ex-Presidente Pacheco Areco consiguió 171.100 votos (32,4%), contra los 356.462 obtenidos por las restantes fracciones partidistas (67,6%). Esto significaba una profunda inversión respecto a la tendencia observada en los comicios nacionales de 1971, donde el *pachequismo* se había convertido en el sector mayoritario al obtener el 55,6% de los votos intrapartidistas⁶¹.

Mientras, en el Partido Nacional sucedió algo semejante. Dentro de éste, los sectores del *Directorio Ferreira* -Adelante Con Fe (Por La Patria y Movimiento Nacional de Rocha), Consejo Nacional Herrerista y Divisa Blanca- reunieron el 72,3% de los votos conseguidos por el total del lema. Este hecho colocó en minoría a las corrientes proclives a sustentar el régimen militar, es decir, al grupo Libertad y Servicio, de Alberto Gallinal Heber, y al sector mayoritario del *herrerismo* desgajado de las consignas opositoras de Luis Alberto Lacalle. Sin embargo, a diferencia de lo acontecido en el Partido Colorado, en estos comicios simplemente se acentuó la situación que imperaba desde las elecciones nacionales de 1971, cuando la fórmula presidencial Wilson Ferreira Aldunate (PLP) - Carlos Julio Pereyra (MNR) obtuvo el 65,7% de los votos cosechados por el Partido Nacional.

En definitiva, el resultado de estas elecciones, desarrolladas bajo las reglas impuestas por el gobierno militar, transformó la legitimidad de la oposición, convirtiendo a ésta en el único interlocutor privilegiado para negociar la apertura del régimen autoritario⁶².

En lo que respecta al Frente Amplio, queda la incógnita de conocer que fue lo que ocurrió con la votación que, destinada en las elecciones nacionales de 1971 hacia la coalición de izquierdas, no pudo ahora ser canalizada hacia esta opción política. Como ya se mencionó, las opciones más visibles presentadas ante los ex-votantes frenteamplistas fueron dos: por un lado, el voto en blanco, opción impulsada por Líber Seregni, y que contó con el decidido apoyo del Partido Demócrata Cristiano y de una parte de los socialistas; y, por otro, el sufragio hacia los sectores más radicalmente opositores de los partidos tradicionales, en especial, y a través de la *Convergencia Democrática*, hacia la corriente del Partido Nacional liderada por Wilson Ferreira Aldunate⁶³.

En conclusión, el resultado electoral consagró en ambos partidos tradicionales a los sectores que en noviembre de 1980 se habían opuesto más firmemente al proyecto de reforma constitucional, y, en consecuencia, certificó un rechazo al régimen autoritario aún mayor que el producido dos años atrás. Este hecho confirma la tesis expuesta por Luis Eduardo **González**: el apoyo al voto "NO" en el Plebiscito de 1980 no mostraba una correlación *fuerte* con el caudal electoral anteriormente obtenido por los líderes de los partidos políticos en las elecciones nacionales de 1971⁶⁴. Ahora, con las *internas*, se ponía de manifiesto el hecho de que entre 1971 y 1980 se había producido un importante **realineamiento** electoral⁶⁵.

**ANALISIS COMPARATIVO
CAUDAL ELECTORAL DE LAS CORRIENTES PARTIDISTAS
(1971 / 1980 / 1982)**

ELECCIONES NACIONALES 1971					PLEBISCITO CONSTITUCIONAL			ELECCIONES INTERNAS 1982					
LEMAS	TOTAL	%s./ Lema	%s./ Válid.	%s./ Habil.	OPCION TOTAL	%s./ Válid.	%s./ Habilitados	LEMAS	TOTAL	%s./ Lema	%s./ Válid.	%s./ Habil.	
COLORADO	681.624	100	41,0	36,3	<div><div></div><div></div><div></div><div></div><div>SI</div><div></div><div>NO</div><div></div><div></div><div></div></div> <div>707.118</div> <div>42,8</div> <div>33,1</div>	COLORADO	527.562	100	45,5	25,3			
BORDABERRY	379.515	55,6	22,8	20,2		PACHECO (UCB)	171.100	32,4	14,7	8,2			
BATLLE	242.804	35,6	14,6	12,9		SANGUINETTI (UR)	314.282	67,6	30,7	17,1			
VASCONCELLOS	48.844	7,2	3,0	2,6		TARIGO (LC)							
						F. MORA (BR)	42.180						
						+ F. SILVA (CBD)							
FRENTE AMPLIO	304.275	100	18,3	16,2			FRENTE AMPLIO	----	----	----	----		
NACIONAL	668.822	100	40,2	35,6		NACIONAL	619.945	100	53,3	29,7			
FERREIRA	439.649	65,7	26,5	23,5		ACF (PLP+MNR)	448.127	72,3	38,5	21,5			
AGUERRONDO	228.569	34,2	13,7	12,1		+ CNH (L.A. Lacalle)							
						LS (A. Gallinal)	171.818	27,7	14,8	8,2			
						+ RURAL-HERRERISTAS							
EL GOLPE MILITAR					LA REFORMA CONSTITUCIONAL			EL REGIMEN AUTORITARIO					
A FAVOR	608.084	45,0	36,5	32,3	A FAVOR	707.118	42,8	33,1	A FAVOR	342.918	29,9	29,5	16,4
COLORADOS	379.515	55,6	22,8	20,2					COLORADOS	171.100	32,4	14,7	8,2
NACIONALES	228.568	34,2	13,7	12,1					NACIONALES	171.818	27,7	14,8	8,2
EN CONTRA(*)	731.297	55,0	44,1	39,0	EN CONTRA	945.176	57,2	45,5	EN CONTRA(**)	804.589	70,1	69,2	38,6
COLORADOS	291.648	42,8	17,6	15,5					COLORADOS	356.462	67,6	30,7	17,1
NACIONALES	439.649	65,7	26,5	23,5					NACIONALES	448.127	72,3	38,5	21,5

(*) Sin contabilizar los 304.275 votos obtenidos por el Frente Amplio, cifra que elevaría el total de sufragios "contrarios" a 1.035.572, lo que representa el 63% s./válidos y el 55,7% s./habilitados.

(**) Sin reflejar los 85.373 ciudadanos que sufragaron en blanco, cifra que elevaría el total de votos "contrarios" a 889.962, lo que equivale al 44,7% s./habilitados.

3.- FINAL DEL "PROCESO" Y PACTO DE TRANSICION

El éxito o fracaso de un proceso de transición política depende, en buena medida, de la resolución que se adopte sobre el **modelo de salida**; es decir, sobre cómo se produce la cesión de *terrenos* del régimen autoritario hacia un esquema participativo-competitivo. Así, el dilema central se manifiesta tanto en el proceso de ruptura del régimen como en los actores que lo propician⁶⁶. Para el caso de Uruguay, las piezas fundamentales de este proceso fueron la acción de las élites civiles, en especial de los líderes político-partidistas, y la de las Fuerzas Armadas⁶⁷. Estos actores configuraron un modelo de apertura desde arriba, que culminó con una **negociación**, expresada en un pacto de carácter cívico-militar, en torno a unas elecciones regidas por las prácticas electorales democráticas. Por tanto, el proceso de transición no se separó de la tradición de la cultura política uruguaya, siendo su resultado inmediato la **restauración** del sistema político vigente hasta la intervención militar de 1973⁶⁸.

En las siguientes páginas se desarrollan los dilemas básicos para poder estructurar el proceso de negociación entre las élites civiles y las Fuerzas Armadas que dió lugar al pacto de restauración. En todo caso, el análisis sobre la aplicación de los modelos de transición, y de los factores determinantes del mismo, se desarrolla con mayor amplitud, e incorporando otras perspectivas, en el *Capítulo III.4*.

A.- LAS PERSPECTIVAS DE LOS ACTORES POLITICOS

Celebradas las elecciones, tanto los partidos como el Gobierno extrajeron diversas y diferentes conclusiones sobre el significado ulterior de la votación obtenida por las corrientes políticas.

Para los **partidos políticos** tradicionales, la sociedad civil había afirmado, a través de su alta participación en el acto electoral, la diferenciación de las opciones políticas, al privilegiar a aquellos sectores más fuertemente opositores al régimen autoritario. Las *internas* habían

conseguido así **legitimar a la oposición** política como el único interlocutor válido con el **gobierno militar**.

En este sentido, el sector mayoritario del Partido Nacional, liderado por el todavía exiliado Wilson Ferreira Aldunate, consideró que su radical oposición al régimen había obtenido un buen rendimiento electoral. Por ello, se especulaba la posibilidad de transferir a la próxima convocatoria electoral el resultado cosechado en ésta. Por su parte, el Partido Colorado, con un sector mayoritario diferente al de 1971, liderado ahora por Julio María Sanguinetti, atribuyó a ex-votantes frenteamplistas el apoyo logrado por las listas de *Adelante Con Fe*. Esta hipótesis, por lo demás, y en lógica, cierta, suponía la necesidad de los sectores colorados por apostar hacia la *apertura* de un espacio electoral a la izquierda del Partido Nacional; en definitiva, por apoyar el rehabilitamiento político del Frente Amplio. En este mismo sentido se situaba la opción básica de los grupos de izquierda, cuya futura relevancia política pasaba por recobrar el uso legal de su voz, así como de ocupar su espacio electoral natural.

Por su parte, las **Fuerzas Armadas** ratificaron su disposición a pactar una salida apoyada por los partidos políticos, que, sin embargo, permitiese a los militares imponer una democracia restringida, excluyente, y tutelada por la corporación armada. Se trataba, en definitiva, de buscar un camino de distensión con la oposición política, pero sin obligarse a pactar modificaciones sustanciales al régimen vigente. Este modelo, en el que se percibía la abstención registrada en las elecciones como un apoyo implícito al régimen autoritario, era, en cualquier caso, sólo una de las alternativas barajadas en el seno de las Fuerzas Armadas; era la **opción política** que representaba el acuerdo del *colegiado* militar gobernante. Sin embargo, la *corporación* profesional apoyaba un proceso de salida negociado que les preservase del desgaste producido por el ejercicio de las responsabilidades de la administración; esta **opción profesional**, que priorizaba la salvaguardia del interés corporativo erosionado por la actividad política, sostenía que el sucesor "*más cómodo*" a su administración era el Partido Colorado⁶⁹. Por tanto, la ayuda para su triunfo electoral pasaba por romper la polarización registrada en las elecciones de 1982, y que favorecía a Wilson Ferreira Aldunate, a través de habilitar una tercera fuerza política, de izquierdas, que restara

apoyos al líder blanco. Con estas perspectivas, los líderes político-partidistas y las Fuerzas Armadas se prepararon para un inminente diálogo.

En el mes de mayo de 1983, una vez que las Convenciones electas en noviembre de 1982 designaran a los órganos ejecutivos de los partidos políticos tradicionales, comenzaron las **conversaciones de Parque Hotel**, de carácter público⁷⁰, entre las direcciones partidistas y los delegados de la Comisión de Asuntos Políticos de las Fuerzas Armadas (COMASPO). Estos últimos efectuaron un nuevo ensayo, semejante al realizado durante las conversaciones de 1980, para imponer, en términos de Leonardo **Morlino**, una democracia **protegida**⁷¹. Así, los representantes del régimen militar centraron el diálogo sobre la necesidad de reformar la Constitución de 1967, en un último intento de combinar las tradiciones políticas del país con los dictados de la Doctrina de la Seguridad Nacional. Esta estrategia puede entenderse, en términos de Juan J. **Linz**, como una posibilidad de **reequilibrio**⁷² de la coalición autoritaria, que, ante el incremento de la movilización socio-política, tenía por objeto imponer un régimen competitivo pero con limitaciones en cuanto al número de actores, con restricciones a los derechos civiles, y en donde la institución militar mantuviese un papel de relevancia política.

En este contexto, los representantes del Directorio Nacional radicalizaron sus demandas de apertura socio-política, táctica que, a su juicio, repercutiría positivamente en los próximos resultados electorales. En refuerzo de esa postura, abandonaron el diálogo tras la primera reunión. Por su parte, los colorados, tras algunas reuniones más, optaron por la misma medida. Estas técnicas de *ruptura* se enmarcaban en la percepción de los actores políticos de que el final del proceso debería pasar por unas elecciones competitivas. Los cálculos respecto a las posibilidades de triunfo electoral de cada uno de ellos influyó en el rendimiento de unas negociaciones que se desarrollaron bajo la atenta mirada de los ciudadanos y en el marco de unas intensas movilizaciones de la sociedad civil⁷³. Esta situación benefició a los sectores *profesionales* de las Fuerzas Armadas, que, en un momento de divisiones internas de la institución militar, tampoco se mostraban satisfechos con los enfoques expresados por sus delegados durante esas reuniones⁷⁴. En todo caso, en concordancia con lo expuesto por Luis Eduardo **González**, la utilidad de las conversaciones de Parque Hotel se puede evaluar en que

cada actor mostró ante los demás, y ante la sociedad civil, los términos mínimos de la negociación⁷⁵. Con estas posturas, el diálogo se reinició en 1984 con un rumbo, a la postre, más efectivo.

B.- REHABILITACION DEL FRENTE AMPLIO Y ACUERDO DEL CLUB NAVAL

En marzo de 1984, a ocho meses escasos de la celebración de las elecciones nacionales previstas para noviembre, los acontecimientos políticos comenzaron a precipitarse. El hecho más novedoso se produjo con la puesta en libertad, tras diez años en prisión, del dirigente del Frente Amplio, el ex-General Líber Seregni⁷⁶. Esta medida significaba el primer paso en el camino hacia la legalización de esta opción política.

Una vez libre el camino para establecer la negociación definitiva, la tarea prioritaria consistió en **redefinir el espectro ideológico-partidista** permisible para el inicio de la restauración del sistema político. Esto implicaba la rehabilitación de los sectores o partidos que representasen los intereses de la izquierda política concentrados en el Frente Amplio proscrito desde 1977. Mediante esta medida se trataba de apoyar la opción *moderada* que representaba el sector mayoritario del Partido Colorado, mediante la apertura de una brecha en el caudal electoral recogido por el Partido Nacional en las elecciones de noviembre de 1982. Para ello, el régimen autoritario se vio forzado a derogar la Ley Fundamental n° 2. En su lugar, el Gobierno promulgó la Ley Fundamental n° 4 (3-V-84) -que flexibilizaba las condiciones para la presentación de candidaturas- y el Acto Institucional n° 18 (26-VII-84) -que habilitó como lemas permanentes al Partido Demócrata Cristiano y al Partido Socialista, así como posibilitó la creación de nuevas entidades políticas⁷⁷. Con estas normativas, la izquierda política adquirió la legalidad, y, si bien en una primera fase sólo se rehabilitó a los demócrata-cristianos y a los socialistas, más tarde, se autorizó la participación electoral de otros sectores más radicales, comunistas y de extrema-izquierda, con el condicionante de que no hicieran uso de sus antiguas nomenclaturas y distinciones. En definitiva, la rehabilitación de la izquierda política posibilitaba un giro positivo en las negociaciones entre los partidos -a

excepción del Partido Nacional- y la cúpula militar. Estas conversaciones culminaron con el Acuerdo del Club Naval.

El **Acuerdo del Club Naval** se redactó en forma de *pacto de transición*⁷⁸ entre los representantes de los partidos políticos, a excepción de los del Partido Nacional, y los dirigentes de la cúpula militar, en concreto, los tres Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas⁷⁹. En rigor, tal convención fue un **pacto de restauración** que, en lo sustancial, hizo referencia a los siguientes temas.

En primer término, estableció, como mecanismo de transferencia de los poderes estatales, la realización de elecciones nacionales el último domingo del mes de noviembre de 1984, de acuerdo con las garantías tradicionales del sistema electoral uruguayo. Sin embargo, de esta convocatoria electoral quedarían excluidos para su participación los líderes partidistas Líber Seregni, Wilson Ferreira Aldunate y Jorge Batlle. Una vez concluidas las elecciones, se procedería a la transferencia del poder civil el uno de marzo de 1985, con la proclamación del nuevo presidente electo.

En segundo lugar, reconoció la restauración del sistema político preexistente al golpe de Estado de 1973, incluyendo la vigencia de la institucionalidad constitucional derivada de la Carta de 1967. Sin embargo, hasta septiembre de 1985 regirían una serie de disposiciones provisorias o modificativas de la Constitución, las cuales deberán ser, en esa fecha, insertadas en el texto constitucional o rechazadas, labor exclusiva ésta de la Asamblea Nacional. Por tanto, el acuerdo no hizo referencia a una reforma constitucional, sino a la incorporación transitoria al texto de 1967 de una serie de disposiciones garantizadoras del papel de las Fuerzas Armadas en el futuro sistema político. Entre éstas, se encontraba la función asesora que mantenía el Consejo de Seguridad Nacional (COSENA); la regulación del *estado insurreccional*; y, la forma de designación de los mandos militares. Sin embargo, caducaban todas las demás disposiciones efectuadas por el régimen autoritario.

El Acuerdo del Club Naval asumió la forma legal de Acto Institucional n° 19⁸⁰; éste, no fue ratificado por todas las organizaciones partidistas, remarcando así el carácter de *salida*

otorgada por la institución militar⁸¹. Así, el Acuerdo que garantizaba el proceso de transición política se realizó dentro del marco institucional creado por el régimen autoritario, si bien este procedimiento aseguraba la realización de unas elecciones plenamente participativas y competitivas, con las excepciones de los líderes políticos ya reseñadas. Por su parte, la institución militar había logrado incorporar al Acuerdo una serie de mecanismos que la aseguraban, al menos hasta el mes de septiembre de 1985, unos importantes terrenos de autonomía institucional dentro de los aparatos estatales.

4.- NEGOCIACION, CONSENSO Y PACTO

Después de las masivas movilizaciones populares acaecidas durante 1983⁸² -producto del proceso de liberalización y de la expansión de la estructura de oportunidades políticas, así como de las frustraciones sufridas por el proyecto militar de institucionalización, tras las consultas electorales de 1980 y de 1982-, el régimen autoritario abrió la posibilidad de acelerar la transición política durante el año de 1984. El nuevo punto de inflexión, marcado por la reanudación de las conversaciones, definió **estrategias de acercamiento** entre los actores de la negociación política. Las Fuerzas Armadas desarrollaron una estrategia dirigida a la *reducción gradual de las tensiones* mediante el anuncio unilateral de conversaciones con los partidos para la apertura del régimen autoritario. Por su parte, la oposición se mostró dispuesta a negociar el cambio político mediante una estrategia de *regulación del conflicto* que diese participación a todos los actores a través de sus respectivos partidos políticos.

Con el proceso de transacción abierto, la estrategia de negociación fue definida, de manera fundamental, por la institución militar, si bien, al final el consenso con las cúpulas partidistas fue ineludible; el resultado de las elecciones de 1982 había condicionado el carácter de las conversaciones entre los representantes de los partidos políticos y las Fuerzas Armadas. Por la propia definición de **negociación**, los actores eran conscientes de la existencia de un conflicto político. Sin embargo, la negociación se estableció en base a dos relevantes

circunstancias. En primer lugar, el incesante incremento de los *costos de represión* de la iniciativa política por parte de la coalición dominante, ya reflejado en las divisiones internas dentro de la corporación militar, y, en segundo lugar, la *interdependencia de intereses* entre las fuerzas negociadoras, reafirmada ésta por el peso de la cultura política tradicional.

Como consecuencia de los criterios anteriores, es posible mostrar hasta seis diferentes **objetivos de la negociación** durante el período que discurre entre los encuentros de Parque Hotel y los del Club Naval.

a).- Cada uno de los actores participantes, en referencia a los demás, desarrolló tácticas de acercamiento, así como de divergencia, con el objetivo de hacer visibles las preferencias y opciones de los otros, de manera de anticipar así sus propias acciones políticas. En esta dinámica, de la que no estuvo ausente la percepción sobre el rendimiento en las elecciones nacionales de 1984, la estrategia menos afortunada correspondió a la desarrollada por las Fuerzas Armadas. La presentación unilateral, por parte de la institución militar, de las diversas propuestas de conversaciones, en momentos políticos que resultaban atrasados respecto al nuevo tiempo social, tuvo como manifestación inmediata un incremento de la movilización social y/o política opositora⁸³.

b).- Tanto el Frente Amplio como el Partido Nacional, si bien con estrategias de acción muy disímiles, que van desde la flexibilidad mostrada por el primero hasta la intransigencia desarrollada por el segundo, buscaron durante este período el reconocimiento público como actores relevantes en relación a las fases de negociación, de consenso y de pacto. Mientras, el Partido Colorado y las Fuerzas Armadas ya habían obtenido el reconocimiento de ese papel por su actuación durante las conversaciones del Parque Hotel.

c).- Ninguno de los actores -si bien con las posibles excepciones del Partido Nacional y del Frente Amplio, ambos durante momentos de particular incertidumbre política-, manifestó su buena disposición al diálogo a fin de poder justificar ante la sociedad civil una ruptura de la negociación, de algún actor partidista con respecto a la cúpula militar o de ésta en relación a los partidos políticos, o del propio consenso entre estos últimos.

d).- Tanto el Partido Nacional, en referencia a las Fuerzas Armadas, como éstas, en relación al primero, pusieron de manifiesto la inflexibilidad de la otra fuerza negociadora con el objetivo político de buscar el aislamiento en las acciones de su adversario. En este sentido, la estrategia de "*movilización sin negociación*" impulsada por el Directorio Nacional fue, a la postre, la más ineficaz en su rendimiento electoral.

e).- Cada uno de los actores participantes trató de influir, mediante técnicas de *recompensa/castigo*, sobre el comportamiento de los demás. En esta táctica, el rendimiento óptimo, en cuanto a su capacidad de influencia, fue alcanzado por los militares -marginación de Wilson Ferreira Aldunate y cesión a su favor de terrenos de autonomía institucional-, con el consenso fundamental del Partido Colorado.

f).- Por último, tanto el Frente Amplio como el Partido Nacional utilizaron *mecanismos medioambientales* (caso específico de la movilización popular) para demostrar su capacidad de acción pública y su presencia como actor social, respectivamente. En el caso del Partido Nacional, éste buscó una profundización de la movilización social con el objeto de crear las condiciones objetivas para la quiebra del régimen autoritario⁸⁴. Por el contrario, el Frente Amplio utilizó su capacidad de acción pública para buscar una integración efectiva en el proceso de negociaciones.

En referencia al análisis de estos mecanismos medioambientales, en concreto sobre el papel ejercido por los **movimientos sociales** en la transición política, se muestra necesario ajustar la incidencia de su participación tanto en el proceso de negociación como en el de consenso. En respuesta a las tácticas de advertencia y/o amenaza impulsadas por las Fuerzas Armadas durante el período que discurre entre los meses de mayo de 1983-84, el papel de los movimientos sociales no fue tanto la definición de los márgenes de negociación entre la cúpula militar y las élites partidistas -como era el deseo del Directorio Nacional-, sino la *acotación de los disensos* entre los propios dirigentes políticos. Se ha señalado que durante este período los actores participantes se comportaron en base a una doble dinámica: por un lado, articulando el consenso entre las élites políticas de cara al proceso de negociación entre éstas y las Fuerzas Armadas, y, por otro, compitiendo interpartidistamente para asegurarse

cada actor un buen rendimiento electoral en las elecciones nacionales previstas para 1984⁸⁵. Es en esta segunda dinámica donde se muestra relevante el papel ejercido por los movimientos sociales, ya que la irrupción de éstos en la arena política, si bien pudo permitir algún tipo de redefinición en las negociaciones entre la élite partidista y la institución militar, ayudó sobre todo a trazar los *márgenes del consenso* al interior de las acciones políticas de la oposición al régimen autoritario. Por último, la presencia de la movilización popular tuvo como efecto colateral la neutralización de las advertencias y de las amenazas provenientes de la institución militar.

En el esquema de negociación diseñado, las **Fuerzas Armadas** desarrollaron una estrategia de *reforzamiento negativo* durante el período aquí analizado. En una primera fase, que se puede acotar desde mayo de 1983 (conversaciones de Parque Hotel) al mismo mes del año siguiente (aprobación de la Ley Fundamental n° 4), la coalición dominante utilizó las técnicas tanto de *advertencia* (retrocesos en el proceso de liberalización) como de *amenaza* (aumento de la represión política). Sin embargo, a partir de mediados del año 1984, la estrategia de negociación, por parte de la institución militar, sufrió un cambio radical. En esta segunda fase, las Fuerzas Armadas se orientaron hacia la ya señalada estrategia para la **reducción gradual de las tensiones** derivadas del conflicto político. El motivo fundamental de este viraje en su accionar estratégico se derivó del incremento percibido de los costos de represión. Esta situación supuso la sustitución de las técnicas anteriores por otras nuevas; en concreto, las denominadas como de *pérdida de interés* y de *bloqueo de salida*. Lo novedoso de esta dinámica era el traslado de la iniciativa de transformación del régimen hacia el campo de los partidos políticos -*pérdida de interés*-, pero con la inclusión de una advertencia hacia éstos -*bloqueo de salida*-. la única solución posible es un pacto, pero, si éste no se realiza, el calendario transicional impuesto por la cúpula militar sufrirá modificaciones, las cuales, evidentemente, afectarán a las elecciones nacionales previstas para noviembre de 1984⁸⁶.

En síntesis, desde la óptica de la interacción de la estrategia de las Fuerzas Armadas con respecto a los demás actores políticos, se puede hacer una evaluación de los dos puntos de inflexión que marcaron las conversaciones del Parque Hotel y las del Club Naval. Para el primer caso, éstas sirvieron para hacer visibles los puntos de resistencia, entendidos éstos

como aquellas condiciones mínimas para establecer un pacto, de los actores participantes. En todo caso, esta toma de contacto mostró los *márgenes de negociación* posibles. Ello era de vital importancia estratégica, pues las coyunturas específicas, derivadas de los factores medioambientales, unidas al carácter dinámico de estos márgenes, en virtud de los recursos de poder de los actores, posicionaron una nueva situación para el diálogo posterior. En este segundo caso, el margen de negociación implícito en las conversaciones del Club Naval se centró en dos únicos *puntos de resistencia*: el veto explícito al principal líder de la oposición política y la reserva de un margen temporal de autonomía institucional de las Fuerzas Armadas dentro del nuevo esquema constitucional que debía emanar del pacto. La consecución de ambas condiciones era el fruto de la táctica del bloqueo de salida desarrollada como mecanismo de defensa ante el ultimátum de Wilson Ferreira Aldunate.

En referencia exclusiva a los **actores partidistas**, sus estrategias políticas, durante un período que se puede acotar entre marzo y agosto de 1984, se posicionaron en un triple eje de acción que, parafraseando las consignas de Líber Seregni, aquí se denomina *movilización-consenso-negociación*⁸⁷.

ESTRATEGIAS POLITICAS DE LOS ACTORES PARTIDISTAS

ESTRATEGIAS ACTORES	MOVILIZACION [popular]	CONSENSO [con otras fuerzas políticas]	NEGOCIACION [con las Fuerzas Armadas]
PARTIDO COLORADO	NO [incapacidad técnica]	SI [evitar aislamiento político]	SI [rendimiento electoral]
PARTIDO NACIONAL	SI [demostración de fuerza]	SI/NO [unidad sin consenso]	NO [veto militar a Ferreira]
FRENTE AMPLIO	SI [demostración de capacidad]	SI [igualdad con partidos]	SI [recuperar espacio político]

El **Frente Amplio**, tras su rehabilitación, se situó en el escenario político en una posición de suma fortaleza; a consecuencia tanto de su relevante papel en el proceso de movilización social vivido como del control ejercido sobre el movimiento sindical, aspectos ambos del que habían estado ausentes los partidos políticos tradicionales. En este sentido, se privilegió una táctica de *reforzamiento positivo*, ya que su poder de negociación aumentó al incrementarse, y hacerse visible, su capacidad de control sobre el recurso a la movilización popular. Al mismo tiempo, una vez excarcelado su líder, éste apeló por una *estrategia de acuerdo*, tanto de consenso con las otras fuerzas políticas como de negociación con la cúpula militar, que impuso en la Mesa Ejecutiva de la coalición de izquierdas gracias a su alto prestigio personal⁸⁸.

En cuanto al **Partido Nacional**, liderado sin competencia alguna por Wilson Ferreira Aldunate, encontró imposible su participación en ningún pacto con las Fuerzas Armadas por el explícito veto militar hacia éste. La táctica de *"movilización sin negociación"* impulsada por el Partido Nacional situó a la institución castrense en una posición de defensa, y, en consecuencia, este comportamiento, previsto para reafirmar su identidad como fuerza electoral, aumentó, sin embargo, la capacidad de acción y la firmeza en las decisiones de su adversario. El *pulso* en el terreno de las capacidades de orientación de la transición política se tradujo en un veto formal hacia la participación de los blancos en el pacto de restauración.

El resultado de esta dinámica alzó como gran beneficiario del proceso de transición política al **Partido Colorado** y, en su seno, a Julio María Sanguinetti. Para Charles G. Gillespie, el dirigente colorado, principal artífice de las negociaciones establecidas con la institución armada, *"debía de cambiar [en el pacto con los militares] al líder blanco por el Frente Amplio"*; ésa era la modificación existente en el contenido de las conversaciones entre los encuentros del Parque Hotel y del Club Naval⁸⁹. El Partido Colorado consideró que sólo ganaría las elecciones de 1984 si la coalición de izquierdas era rehabilitada, si bien esta operación únicamente podría realizarse frente a la cúpula militar mediante el referido cambio. En todo caso, este proceso también debe de ser analizado desde la óptica de la **representación política** de los actores. En este sentido, el Partido Colorado no poseía la capacidad numérica para pactar un acuerdo por sí solo, pues su representación política no cubría ni tan siquiera

a la mitad de la población del país⁹⁰. En consecuencia, la futura estabilidad del pacto, ante las amenazas del líder blanco, se centraba en obtener un consenso con otro actor que hiciera viable el acuerdo, pero que, al mismo tiempo, no supusiera un sacrificio para el rendimiento electoral del Partido en la próxima convocatoria de 1984. El único actor partidista que cumplía tales requisitos era la proscrita coalición de izquierdas Frente Amplio.

El **pacto de restauración**, como compromiso formal sobre la manera en que las fuerzas participantes se comportarían en el futuro, supuso la localización de un enemigo común; su marginación debía satisfacer a la mayoría de las fuerzas negociadoras, además de facilitar la transición al eliminar los obstáculos derivados de la petición de exigencia de responsabilidades a los gobiernos anteriores⁹¹. En comparación con los resultados arrojados por las elecciones de 1982, esta nueva situación se mostraba como paradójica; el partido ausente y el derrotado en esa convocatoria electoral quedaron como los dueños del juego político frente a las Fuerzas Armadas, mientras que el partido victorioso pasó al terreno de la marginación⁹². Sin embargo, lo que puede resultar una paradoja del destino político fue, en la realidad, un sofisticado proceso de negociación pautado por los recursos de poder de cada uno de los actores en relación a sus prioridades de acción estratégica. Un diseño teórico del pacto de restauración, en base al modelo de negociación desarrollado aquí, puede ser asimilado en la siguiente presentación gráfica:

MODELO DE INTERCAMBIOS ESTRATEGICOS EN EL PACTO DE RESTAURACION

ACTORES	PROCESOS DE NEGOCIACION					CAMBIO DE REGIMEN POLITICO			
	PUNTOS DE RESISTENCIA	PREFERENCIAS ELECTORALES		INTERCAMBIOS ESTRATEGICOS		ESTRATEGIAS		MECANISMOS	
	REHABILITACION DE TODOS LOS ACTORES POLITICOS	COLORADOS	BLANCOS	REHABILITACION DEL FRENTE AMPLIO	REHABILITACION DE WILSON FERREIRA	NEGOCIACION Y PACTO	CONSENSO Y MOVILIZACION	ELECCIONES COMPETITIVAS	QUIEBRA DEL REGIMEN AUTORITARIO
FUERZAS ARMADAS	NO	SI	NO	SI	NO	SI	----	SI	NO
PARTIDO COLORADO	SI	SI	NO	SI	----	SI	NO	SI	NO
FRENTE AMPLIO	SI	----	NO	SI	----	SI	NO	SI	NO
PARTIDO NACIONAL	SI	NO	SI	SI	SI	NO	SI	NO	SI
RESULTADO	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO

En definitiva, el sistema de **consenso**, entendido como un acuerdo entre los actores políticamente relevantes acerca del objetivo de restauración del sistema político democrático, se definió mediante la participación de sectores hasta ese momento excluidos, el Frente Amplio, y la postergación de una de las dos fuerzas políticas tradicionales, el Partido Nacional. Así, los integrantes del Acuerdo del Club Naval fueron el Partido Colorado, el Frente Amplio y la Unión Cívica; el excluido era el Partido Nacional, más concretamente su líder Wilson Ferreira Aldunate. En este contexto, el caso uruguayo se presentó como una redemocratización en la que, de manera sorprendente, las fuerzas negociadoras coincidieron en unos términos mínimos aceptables que diferían escasamente de una restauración global del régimen político previo a la intervención militar de 1973⁹³.

CAPITULO TERCERO

EL TRIUNFO DEL CENTRO EN LA RESTAURACION INSTITUCIONAL

1.- LOS PARTIDOS POLITICOS Y SUS ESTRATEGIAS ELECTORALES

A.- DEL PACTO DE RESTAURACION AL ACTO ELECTORAL

Con la mediación de los partidos políticos, como interlocutores de las demandas sociales de restauración frente al régimen autoritario, comenzó la reinstalación del sistema partidista vigente hasta la aparición de las Fuerzas Armadas como actor político. De conformidad con el artículo 1º del Acto Institucional nº 19 (Acuerdo del Club Naval), la Corte Electoral convocó, tras once años de ruptura institucional, las elecciones nacionales previstas para el 25 de noviembre de 1984. Sin embargo, el transcurso de este período no provocó grandes transformaciones en el nuevo sistema partidista. Los mismos partidos políticos, y la casi totalidad de sus principales líderes, aquéllos que no se encontraban proscritos, fueron los protagonistas tanto del proceso de transición política como de la convocatoria electoral. En este sentido, se registró una notable excepción, la del Partido Nacional. Este, que no participó en el pacto de restauración, había mantenido una radical oposición a los intentos de institucionalización autoritaria promovidos por el gobierno militar, fundamentalmente como consecuencia de la situación de su líder, Wilson Ferreira Aldunate, primero en el exilio y más tarde en la prisión. Si con esta táctica se había obtenido un excelente rendimiento electoral en 1982, ahora, ante la próxima cita electoral, su perfil radical y su imagen de intransigencia provocaban rechazos tanto entre el electorado como al interior del propio Partido.

La ciudadanía esperaba obtener de este acto electoral una restauración *strictu sensu*, sin estar dispuesta a apoyar una administración que pusiera en marcha profundos cambios políticos o importantes transformaciones de carácter socio-económico. De acuerdo con ello, se percibía que el Acuerdo de agosto de 1984, a pesar de la oposición del Partido Nacional, permitía una salida, si bien con el otorgamiento de la corporación militar, para reinstaurar el marco clásico para la transferencia de los poderes estatales. El principal artífice de este Acuerdo fue el Partido Colorado y su nuevo líder, el *centrista* Julio María Sanguinetti. El objetivo básico de éste, en las negociaciones del Club Naval, fue obtener del régimen autoritario la rehabilitación política del Frente Amplio. Esta estrategia suponía abrir una *brecha* electoral a la izquierda del Partido Nacional y provocar así una inversión en los resultados cosechados por esta última

fuerza política en las elecciones internas celebradas dos años antes. De acuerdo con este esquema de acción, el pacto de restauración habría producido una doble **convergencia** entre los opositores al régimen autoritario presentes en la negociación y los representantes de la cúpula militar. Estos últimos garantizaban unas elecciones competitivas, a excepción de la exclusión del líder del Partido Nacional, a cambio de una doble tarea de control político -para evitar un consenso partidista con los radicales blancos- y social -para proceder a la desmovilización ciudadana. La responsabilidad de ambos controles correspondería, respectivamente, al Partido Colorado y al Frente Amplio.

En este contexto político, se produjo la convocatoria para la realización de elecciones nacionales el 25 de noviembre de 1984. En éstas, de acuerdo a los procedimientos tradicionales del sistema electoral uruguayo⁹⁴, se ejercería el voto para elegir autoridades nacionales (Presidente y Vicepresidente, Senadores y Representantes) y departamentales (Intendentes y Juntas Departamentales)⁹⁵. Sin embargo, tres acontecimientos marcaban una disimilitud respecto a anteriores convocatorias electorales. En primer lugar, la Asamblea General, electa en este acto, debería transformarse, de acuerdo al artículo 3º del Acto Institucional nº 19, en Asamblea Nacional Constituyente; su función consistiría en la elaboración de un proyecto de reforma constitucional que podría consistir, mismamente, en la ratificación de la Constitución de 1967⁹⁶. En segundo término, a esta convocatoria electoral se verían inhabilitados para presentar sus candidaturas el dirigente nacional, Wilson Ferreira Aldunate, el colorado, Jorge Batlle, y el líder del Frente Amplio, Liber Seregni, cuyos derechos políticos se encontraban *en suspenso* hasta 1986. Por último, todos los partidos políticos presentaron, contrariamente a lo sucedido en consultas electorales precedentes, una imagen y un perfil diferentes entre sí e identificables para el ciudadano. Este hecho se debió a la configuración, al interior de cada bloque político, de dos fracciones claramente antagónicas, una moderada y otra radical.

En conclusión, el escenario preelectoral presentó una sustantiva *descongelación* de la actividad político-partidista, como consecuencia del incremento de los espacios de *protesta* de los sectores opositores al régimen autoritario a raíz del anuncio de la convocatoria de las elecciones. Para Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, esta mutación del contexto

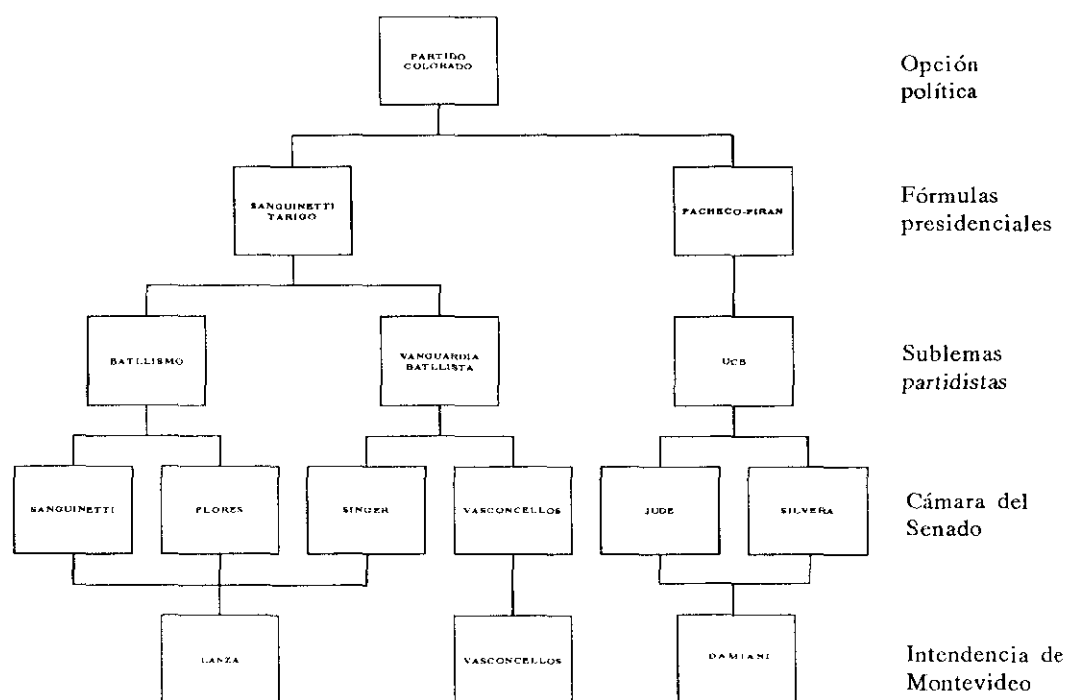
político modifica las relaciones entre las fuerzas contendientes⁹⁷. En el caso de Uruguay, ésta incidió decisivamente en las propuestas desarrolladas durante la campaña electoral por los actores partidistas⁹⁸. En las próximas páginas será objeto de análisis el comportamiento demostrado por cada una de los tres principales fuerzas políticas, determinándose así una aproximación a sus candidaturas, perfiles ideológicos e imágenes electorales.

B.- LAS OPCIONES POLITICAS: CANDIDATURAS Y PERFIL IDEOLOGICO

El **Partido Colorado** postuló dos fórmulas presidenciales que representaban a corrientes político-ideológicas de naturaleza distinta; por un lado, la compuesta por Jorge Pacheco Areco-Carlos Pirán, por otro, la formada por Julio María Sanguinetti-Enrique Tarigo. La primera de éstas, situada en la derecha del espectro ideológico-partidista, encarnaba, de nuevo, una postura conservadora, acorde con la gestión gubernamental del ex-presidente Pacheco Areco y similar a la línea política que éste expresó durante el régimen autoritario. La imagen preelectoral proyectada por esta candidatura se basó en un mensaje fundado en la pasada trayectoria de su líder político, y, aunque éste trató de desvincularse del proyecto autoritario, fue percibida por la ciudadanía como continuista de la política del gobierno militar⁹⁹. Los sectores partidistas que respaldaron esta fórmula presidencial presentaron, bajo el sublema *Unión Colorada y Batllista*, dos listas al Senado, las encabezadas por Raumar Jude y Alfredo Silvera, y sólo una candidatura a la Intendencia de Montevideo, la de José Pedro Damiani.

La otra fórmula presidencial, compuesta por Julio María Sanguinetti-Enrique Tarigo, se ubicó en el centro ideológico tanto del Lema como del sistema partidista en su conjunto, y estuvo apoyada por las restantes fracciones coloradas opositoras al régimen autoritario. Este respaldo del sector mayoritario del Partido hacia la candidatura de Sanguinetti aumentó la visibilidad del mensaje de moderación proyectado durante la campaña electoral. Esta fórmula presidencial se mostró acompañada por dos sublemas -*Batllismo* y *Vanguardia Batllista*- configurados cada uno por dos listas a la Cámara del Senado. El primero de éstos, en

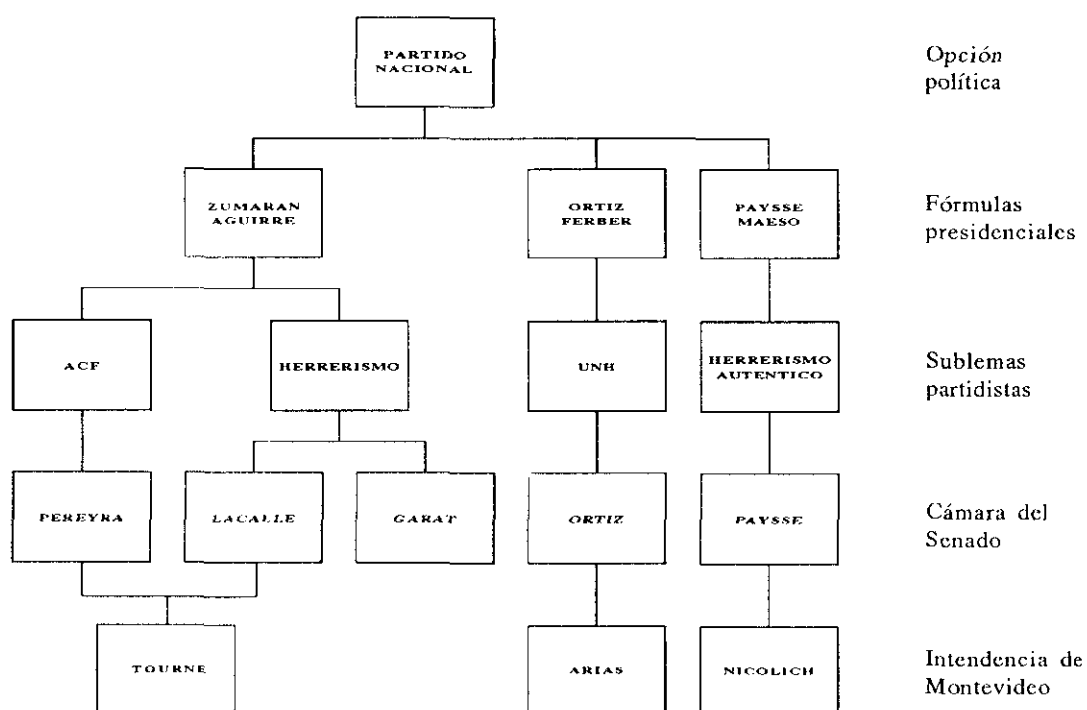
representación de los sectores Unidad & Reforma y Libertad & Cambio, presentó, como titular de una lista, al candidato presidencial, mientras que la otra fue encabezada por Manuel Flores Silva, líder de la Corriente Batllista Independiente. El segundo sublema presentó las dos listas restantes, encabezadas por Juan Adolfo Singer y Amílcar Vasconcellos. Este último apoyó su propia candidatura a la Intendencia de Montevideo, mientras que los sectores representados en las otras tres listas respaldaron a Aquiles Lanza para este cargo departamental.



El **Partido Nacional** postuló para estas elecciones nacionales tres fórmulas presidenciales. En primer lugar, la compuesta, como alternativa ante la prisión e inhabilitación política de Wilson Ferreira Aldunate, por Alberto Zumarán-Gonzalo Aguirre. Esta candidatura contó con el apoyo de los sectores mayoritarios dentro del Partido (Por La Patria y Movimiento Nacional de Rocha), reunidos desde 1982 bajo el sublema *Adelante Con Fe*, así como también del *Herrerismo* liderado por Luis Alberto Lacalle. Estos respaldos configuraron una candidatura situada en el centro-izquierda del espectro partidista, y cuyo programa electoral mantuvo la línea política ya expresada en 1971 a través de la propuesta *"Nuestro Compromiso con Usted"*. La fórmula presidencial fue apoyada por tres listas al Senado, una respaldada por el sublema *Adelante Con Fe*, y encabezada por Carlos Julio Pereyra, y las dos restantes por

Luis A. Lacalle y Carlos M. Garat, dentro del *Herrerismo*. Todos ellos apoyaron una única candidatura a la Intendencia de Montevideo, la de Uruguay Tourné.

La radical oposición desarrollada por el sector hegemónico del Partido Nacional durante el proceso de negociación con las Fuerzas Armadas impidió al lema en su conjunto la presentación eficaz de candidaturas creíbles para el electorado situado a la derecha de las posturas *wilsonistas*. De esta manera, las dos candidaturas presidenciales de cariz conservador postuladas por el Partido proyectaron una imagen de rendimiento electoral muy débil. Con escaso apoyo de la Convención partidista, la fórmula compuesta por Juan Carlos Payssé-Cristina Maeso se identificó, bajo el sublema *Herrerismo Auténtico*, con el sector *duro* de la corporación militar. Mientras, la *Unión Nacionalista y Herrerista* se presentó, mediante la candidatura de Dardo Ortiz-Conrado Ferber, como una opción política de centro-derecha, opuesta tanto al régimen autoritario como a las posturas radicales de los sectores mayoritarios del Partido Nacional.

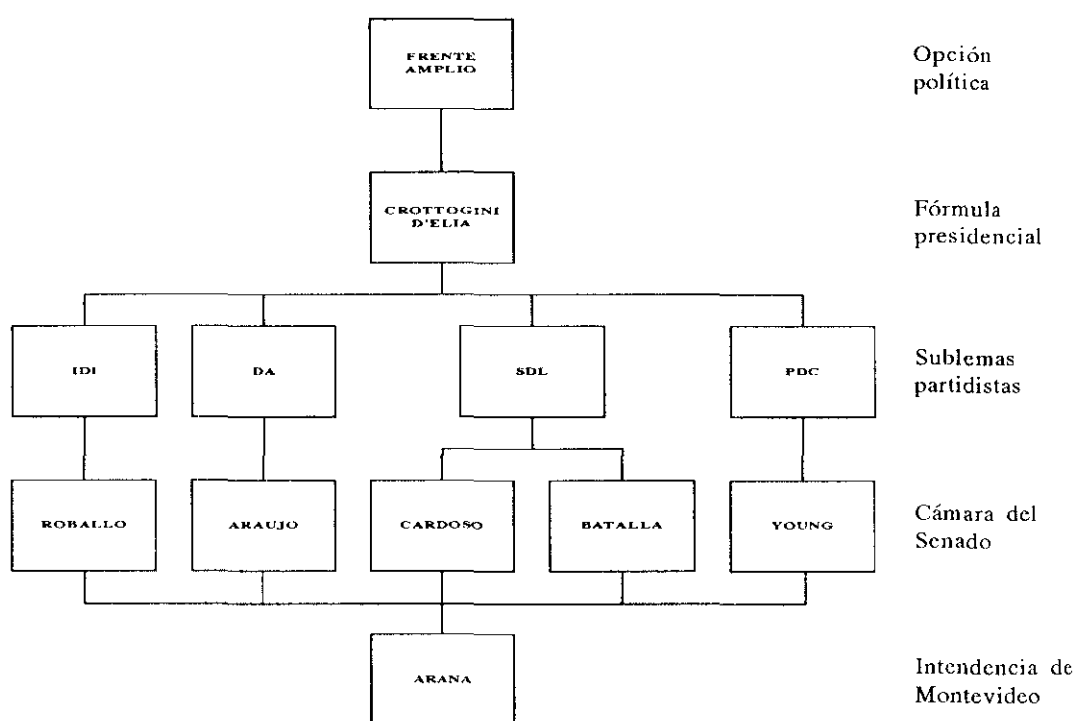


El **Frente Amplio** se presentó ante la convocatoria electoral preservando su carácter de coalición de partidos políticos bajo un mismo lema -Partido Demócrata Cristiano-, tal como lo hiciera en las elecciones nacionales de 1971, con el objeto de acumular en una única

fórmula presidencial los sufragios obtenidos por sus diversas fracciones internas. Mediatizado por compatibilizar la recuperación de su imagen política con la idea de ser percibido por la ciudadanía como una alternativa electoral garante de la estabilidad democrática, sus propuestas de transformación estructural se emitieron de una manera menos radical que durante la campaña electoral de 1971. De hecho, la liberación en marzo de 1984 de Líber Seregni, preso durante la última década, y la posterior rehabilitación política de los sectores integrantes del Frente Amplio, descongestionó, moderándolo, el escenario preelectoral. Sin embargo, dado que el líder de la coalición fue privado de sus derechos políticos, éste no pudo presentar su candidatura, asumiendo su representación quien fuera candidato a vicepresidente en 1971, Juan José Crottogini. Este fue acompañado en la fórmula presidencial por el principal dirigente sindical de la Confederación Nacional de Trabajadores, José D'Elía.

En lo referente a los sectores integrantes de la coalición, éstos presentaron grandes mutaciones respecto a la elección nacional anterior. A la presente convocatoria, el Frente Amplio respaldó cuatro sublemas, divididos en cinco listas al Senado de la República. El primer sublema, reunía, bajo la denominación *Democracia Avanzada*, al Partido Comunista y a sus aliados políticos, sustituyendo así al antiguo Frente Izquierdista de Liberación. Este grupo inició un proceso en el que, sin alterar su retórica sesentista, aplicaba, paralelamente, una praxis de lealtad al sistema, debido, en buena medida, a su reciente experiencia bajo el régimen autoritario. Su candidatura al Senado estuvo encabezada por José Germán Araújo. El segundo sublema, *Socialismo, Democracia y Libertad*, reunía a dos sectores políticos, el Partido Socialista, y sus aliados, y el movimiento ex-colorado Por el Gobierno del Pueblo (*Lista 99*). El primero de éstos se ubicó en un restringido espacio electoral, el existente entre la izquierda representada por Democracia Avanzada y el centro progresista ocupado por la *Lista 99* del asesinado Zelmar Michelini¹⁰⁰. Esta última, orientada ahora por el abogado Hugo Batalla, proyectó un discurso de corte social-demócrata, encaminado a los sectores progresistas del Partido Colorado. Este sublema postuló dos listas al Senado, las encabezadas por Hugo Batalla (Por el Gobierno del Pueblo) y José Pedro Cardoso (Partido Socialista). El tercer sublema se denominó *Izquierda Democrática Independiente*, y agrupó en torno suyo a los sectores de la extrema-izquierda que en 1971 habían participado bajo la signatura de Patria Grande. Este presentó una lista senatorial encabezada por Alba Roballo, principal

dirigente del Movimiento Pregón. Por último, el cuarto sublema correspondió al Partido Demócrata Cristiano que, bajo la denominación *Frente del Pueblo*, se presentó exento de alianzas, con el objeto de diferenciarse de sus aliados electorales de la izquierda. Este partido postuló una lista al Senado comandada por Juan G. Young. Los cinco sectores expuestos apoyaron una candidatura presidencial única, la compuesta por Juan José Crottogini-José D'Elía, así como todos respaldaron para la Intendencia de Montevideo a Mariano Arana.



C.- IMAGEN ELECTORAL DE LOS PARTIDOS POLITICOS TRADICIONALES

El modelo dicotómico de oposición que caracterizó el escenario político en las elecciones de las autoridades partidistas de 1982 restó capacidad de rendimiento electoral a la imagen de **moderación** proyectada sobre el electorado por el **Partido Colorado**; por el contrario, favoreció a la oposición más radical, la encarnada en la figura de Wilson Ferreira Aldunate. A pesar de ello, el sector mayoritario, denominado *Batllismo Unido*, mantuvo esa imagen política durante todo el proceso de transición, ubicándose en las negociaciones del pacto de restauración como la oposición *blanda*¹⁰¹. En consecuencia, si el perfil moderado se

mantenía como una constante en el discurso y en la estrategia *batllista*, se mostraba necesario producir una alteración sobre el sistema partidista impuesto por las elecciones de 1982. En este sentido, el Partido Colorado negoció, con los representantes de las Fuerzas Armadas, la rehabilitación político-electoral del Frente Amplio. Su propósito consistía en desplazar, hacia la coalición de izquierdas, los votos de carácter estratégico que habían apoyado dos años antes las listas *Adelante Con Fe* del Partido Nacional.

Con esta mutación del escenario político, donde las alternativas partidistas no implicaban una opción dicotómica para el ciudadano, el perfil de moderación política, propuesto por el Partido Colorado desde el comienzo del proceso de transición, se proyectaba sobre el electorado de una manera más positiva; a la ponderación discursiva en el terreno de las transformaciones socio-económicas, se sumaba ahora la coherencia demostrada en la imagen asumida. Complementariamente, este cambio producido en el escenario preelectoral permitió transferir el nudo de la polémica partidista entre autoritarismo y democracia a la discusión sobre cuál alternativa política concedía unas mayores garantías para la **estabilidad** del nuevo sistema político¹⁰².

La imagen priorizada por el sector mayoritario del Partido Colorado durante la campaña electoral fue mostrarse ante el ciudadano como la única opción política con capacidad para garantizar la estabilidad democrática del país. Tras liderar el proceso de negociación con las Fuerzas Armadas, Julio María Sanguinetti se proyectaba sobre el electorado como el único dirigente capaz de asegurar un retorno pacífico a la democracia. De acuerdo a esto, el líder colorado combinó equilibradamente el tradicionalismo del Partido con la cuestión de la democracia, al objeto de proyectar la imagen que identificaba su candidatura presidencial como la idónea para restaurar el *mejor ayer del Uruguay*. Este perfil de moderación quedaba reflejado en sus consignas publicitarias; *"Un Cambio en Paz"* se utilizó para rememorar en la ciudadanía el temor sobre un posible retorno hacia una situación autoritaria, y *"Un Presidente para Todos"* presentó al dirigente *batllista* no como el candidato de su fracción política, ni siquiera como el de su partido, sino como el único hombre capaz de asegurar una transferencia pacífica de los poderes estatales y un retorno a la democracia para todos los ciudadanos uruguayos. Por último, el sector mayoritario no sólo no impidió la expresión de

la minoría partidista agrupada en la *Unión Colorada y Batllista* de Jorge Pacheco Areco, sino que incluso facilitó su expresión político-electoral, al considerar que este sublema produciría un rendimiento electoral satisfactorio, tal como había demostrado la votación obtenida por este sector en las elecciones internas celebradas en 1982.

En el caso del **Partido Nacional**, éste desarrolló, desde los inicios de la apertura provocada por el Plebiscito de 1980, un perfil político de **radical** oposición a una restauración *otorgada* por el régimen autoritario. Incluso, su estrategia para provocar una ruptura *sin concesiones* implicó asumir como propias las demandas sociales que más profusamente abogaban por una rápida transformación del sistema político y de la matriz socio-económica del país. Sin embargo, la modificación del escenario partidista, producto del Acuerdo del Club Naval, presentó ante el sector hegemónico del Partido, aquél liderado por Wilson Ferreira Aldunate, un dilema insoluble. La Convención del Partido Nacional, electa en las elecciones internas de 1982, había avalado, con el apoyo del 80% de su composición, la fórmula presidencial Wilson Ferreira Aldunate-Carlos Julio Pereyra¹⁰³. Sin embargo, la suspensión de los derechos políticos del primero de éstos le excluyó de la posibilidad para presentar su candidatura. Ante este hecho, el Directorio tendría que optar entre dos alternativas de acción política: *denunciar* el Acuerdo del Club Naval y abstenerse de participar en las elecciones de noviembre, o presentar a éstas una candidatura presidencial *vicaria*; finalmente, se decantó por esta última alternativa¹⁰⁴.

La adecuación del Partido Nacional al nuevo escenario político significaba admitir una profunda transformación en la constante primordial de su imagen política, la intransigencia discursiva. La rehabilitación política del Frente Amplio restaba credibilidad electoral al discurso radical proyectado por el Partido Nacional, al estrechar la ubicación política ocupada por éste desde 1982, así como resituaba a su *espacio natural*, la izquierda ideológica, las exigencias de transformación emitidas por diversos sectores de la sociedad uruguaya. En definitiva, la rápida alteración del escenario preelectoral, que impedía la puesta en práctica de profundos correctivos en la imagen proyectada, combinada con la imposibilidad táctica de una adecuación a las nuevas necesidades estratégicas, ya que una drástica modificación del perfil desarrollado restaría credibilidad y coherencia a la línea política expresada desde 1980,

TEMAS PRIORIZADOS DURANTE LA CAMPAÑA ELECTORAL	PERFILES IDEOLOGICOS E IMAGENES ELECTORALES DE LOS PRINCIPALES SECTORES PARTIDISTAS				
	CONSERVADOR		REFORMISTA		RADICAL
ACTITUD ANTE EL REGIMEN AUTORITARIO	<i>APOYO/NO CRITICA</i>		<i>OPOSICION</i>	<i>CRITICA</i>	<i>DENUNCIA</i>
	UNION COL. Y BATLL. UNION NAC. Y HERR. HERR. AUT.		BATLLISMO CONS. NAC. HERR.	CORR. BATLL. INDEP.	MOV. NAC. DE ROCHA POR LA PATRIA FRENTE AMPLIO
POSICION FRENTE AL PACTO DE RESTAURACION	<i>INDIFERENCIA</i>	<i>ACUERDO</i>	<i>POSIBILISMO</i>	<i>CRITICA</i>	<i>OPOSICION</i>
	UNION NAC. Y HERR. HERR. AUT.	PARTIDO COLORADO PART. DEMOC. CRIST.	PARTIDO SOCIALISTA POR EL GOB. DEL PUEBLO DEMOC. AVANZADA	CONS. NAC. HERR.	MOV. NAC. DE ROCHA POR LA PATRIA IZQ. DEMOC. INDEP.
OPINION SOBRE LOS PRESOS POLITICOS	<i>REVISION DE CAUSAS</i>		<i>LIBERTAD</i>	<i>AMNISTIA PARCIAL</i>	<i>AMNISTIA GENERAL</i>
	UNION COL. Y BATLL. HERR. AUT. UNION NAC. Y HERR. CONS. NAC. HERR.		BATLLISMO	CORR. BATLL. INDEP. PART. DEMOC. CRIST.	POR LA PATRIA MOV. NAC. DE ROCHA POR EL GOB. DEL PUEBLO DEMOC. AVANZADA PARTIDO SOCIALISTA IZQ. DEMOC. INDEP.
PROPUESTA DE POLITICA ECONOMICA	<i>LIBERALISMO ORTODOXO</i>	<i>ASISTENCIALISMO ESTATAL</i>	<i>ECONOMIA MIXTA</i>	<i>PROTAGONISMO ESTATAL</i>	<i>INTERVENCIONISMO ESTATAL</i>
	UNION NAC. Y HERR.	UNION COL. Y BATLL. HERR. AUT.	BATLLISMO CONS. NAC. HERR.	CORR. BATLL. INDEP. MOV. NAC. DE ROCHA PART. DEMOC. CRIST.	POR LA PATRIA POR EL GOB. DEL PUEBLO DEMOC. AVANZADA IZQ. DEMOC. INDEP. PARTIDO SOCIALISTA
PROGRAMA PARA LA DEUDA EXTERNA	<i>RENEGOCIACION PROPIA</i>		<i>RENEGOCIACION CONJUNTA</i>	<i>ACUERDOS CON AMERICA LATINA</i>	<i>RUPTURA CON EL FMI</i>
	PARTIDO COLORADO UNION NAC. Y HERR. CONS. NAC. HERR. HERR. AUT.		POR LA PATRIA MOV. NAC. DE ROCHA	PARTIDO SOCIALISTA PART. DEMOC. CRIST. POR EL GOB. DEL PUEBLO	IZQ. DEMOC. INDEP. DEMOC. AVANZADA

Elaboración propia, en base a entrevistas realizadas a los líderes partidistas [Charles G. Gillespie (1987) : *Party strategies and redemocratization: Theoretical and comparative perspectives on the Uruguayan case*, University Microfilms International, Ann Arbor (págs. 531-532)]; a encuestas de opinión pública [César Aguiar (1985): "Perspectivas de democratización en el Uruguay actual", en Aguiar, C., Wonsower, I., Saráchaga, D. y Terra, J.P., *Apertura y concertación*, EBO, Montevideo (pág. 48)]; y , a los programas de los partidos políticos [Pablo Mieres (1988): *¿Cómo votan los uruguayos?: Las elecciones de 1984*, CLAEH/EBO, Montevideo (págs. 31-74); y, Carina Perelli (1984): "25 de noviembre de 1984: Los programas partidarios", en *Cuadernos de Historia y Política*, n°3, CIEP, Montevideo (págs. 6-26)].

2.- ANALISIS DE LOS RESULTADOS ELECTORALES (25-XI-1984)¹⁰⁶

A.- LA PARTICIPACION POPULAR

<u>LA PARTICIPACION POPULAR EN LAS ELECCIONES NACIONALES DEL</u>								
	28-XI-1971			25-XI-1984			Δ (1971-84)	
	TOTAL (en miles)	%	%	TOTAL (en miles)	%	%	TOTAL (en miles)	(%)
HABILITADOS	1.878	100		2.197	100		319	(17)
EMITIDOS	1.710	90,9	100	1.930	87,8	100	220	(13)
VALIDOS	1.664	88,6	97,4	1.886	85,8	97,7	222	(13)

De acuerdo con un estudio demográfico publicado con anterioridad a la celebración de las elecciones, la población residente en Uruguay en noviembre de 1984 ascendía a 2.966.615 habitantes; de éstos, una cifra cercana a 2.016.000 se encontraban en condiciones de ejercer su derecho al sufragio. Sin embargo, el total de ciudadanos **habilitados** para votar en esta convocatoria electoral era de 2.197.503, de conformidad con el Registro Cívico Nacional elaborado por la Corte Electoral¹⁰⁷. En consecuencia, el registro electoral reflejaba una cantidad de ciudadanos habilitados superior a la población electoral calculada en base al citado estudio. Esta diferencia debe atribuirse a los fenómenos emigratorios de carácter político desarrollados durante el interludio autoritario¹⁰⁸.

De acuerdo a los datos del registro electoral, el 87,8% de los ciudadanos habilitados emitieron su voto en esta convocatoria, lo cual representaba un elevado porcentaje de **participación** electoral, similar al registrado en las elecciones celebradas en 1971 (90,9%). Ahora bien, si se utiliza como referente la cifra de población electoral calculada en el análisis demográfico anteriormente citado, el porcentaje resultante de votos emitidos se eleva al 95,6%. En cualquier caso, la alta tasa de participación electoral mostraba el interés político de estas elecciones para el ciudadano uruguayo; éste, percibió la consulta electoral como una manifestación del retorno al sistema democrático. En este sentido, conviene destacar la escasa

importancia de los votos emitidos en blanco o anulados. Ambos representaron el 2,3% de la votación registrada, en un porcentaje similar al observado en las elecciones nacionales de 1971 (2,6%).

B.- EL RESULTADO ELECTORAL NACIONAL A NIVEL DE LEMAS

De conformidad con las **normas electorales** vigentes, el último domingo del mes de noviembre los ciudadanos habilitados para ejercer su derecho al voto debían de pronunciarse en la elección nacional por una de las fórmulas presidenciales, así como por sus representantes para la Asamblea Legislativa Nacional. En el primer caso, la elección se decide mediante un sistema de mayoría simple a una sola vuelta, el cual determina, en primera instancia, el partido político vencedor, de acuerdo a los mecanismos que permiten la acumulación de sufragios entre las fracciones de un mismo lema, y, en segundo lugar, de entre aquellos candidatos postulados por el partido político más votado, aquel que obtenga el mayor número de sufragios será el titular de la Presidencia. Por su parte, la elección de la Asamblea se rige por un sistema de representación proporcional integral para ambas Cámaras Legislativas¹⁰⁹. La unificación de fechas entre ambas instancias electorales, así como su vinculación jurídica al nivel del lema, determinan que el acto central de la convocatoria electoral sea la elección presidencial, al delimitar ésta las posibilidades de acumulación entre las diversas fracciones de cada uno de los partidos políticos.

Para esta convocatoria electoral, el régimen autoritario habilitó la participación de ocho **partidos políticos**; de éstos, sólo cuatro se mostraban en condiciones de disputar el favor de la ciudadanía: el Partido Colorado, el Partido Nacional, la coalición Frente Amplio y la Unión Cívica¹¹⁰. En todo caso, únicamente los dos primeros tenían posibilidades de alzarse con el triunfo presidencial, mientras que el Frente Amplio mantenía serias expectativas para adjudicarse la Intendencia de Montevideo (departamento en el cual reside casi la mitad de la población del país).

DISTRIBUCION DE LA VOTACION EN LA ELECCION PRESIDENCIAL

	PARTIDO COLORADO			PARTIDO NACIONAL				FRENTE AMPLIO	UNION CIVICA	OTROS
	Sanguinetti Tarigo	Pacheco Pirán	TOTAL	Zumarán Aguirre	Ortiz Ferber	Payssé Maeso	TOTAL	Crottogini D'Elía	Chiarino Slinger	
Votos Válidos	592.061	183.801	777.701	554.443	82.237	21.644	660.773	401.104	45.841	934
% s./vot. Nac.	31,39	9,74	41,23	29,39	4,41	1,15	35,03	21,26	2,43	0,05
% s./vot. Lema	76,13	23,63	100	83,91	12,60	3,28	100	100	100	---

El triunfo electoral correspondió, según los mecanismos electorales descritos, al **Partido Colorado**, que consiguió el 41,2% de los votos válidos, y, dentro de él, a la fórmula presidencial compuesta por Julio María Sanguinetti-Enrique Tarigo, que fue, de las dos presentadas por el Partido, la que obtuvo un mayor número de votos al interior del mismo. El nuevo Presidente fue electo con un 31,4% de los votos válidos. Este porcentaje suponía el mayor respaldo popular obtenido por un candidato presidencial desde las elecciones nacionales de 1942¹¹¹. En todo caso, los sufragios emitidos en favor de Jorge Pacheco Areco, representante de la corriente más conservadora del Lema, resultaron básicos para permitir la victoria del Partido Colorado. Esta *aportación* electoral formó parte del caudal de diferencia (6,2%) que separó a ambos partidos tradicionales.

En el **Partido Nacional**, que presentó tres fórmulas presidenciales, se reiteró la situación interna producida en las elecciones nacionales de 1971. La hegemonía de los sectores liderados por Wilson Ferreira Aldunate, que en esta ocasión postularon la fórmula compuesta por Alberto Zumarán-Gonzalo Aguirre, imposibilitó la presentación de una candidatura fuerte a la derecha de su espectro partidista, y, en consecuencia, restó un decisivo apoyo para alcanzar la designación presidencial. Las corrientes internas más conservadoras (encabezadas por el *ex-wilsonista* Dardo Ortiz y por el ex-intendente de Montevideo durante el régimen autoritario, Juan Carlos Payssé) cosecharon un pésimo resultado electoral (5,5%), porcentaje que apenas representó el 16% de la votación obtenida por el Partido en su conjunto. De esta manera, el Partido Nacional, que había conseguido en las elecciones de 1971 el 40,2% de los

votos válidos, se conformó en 1984 con el 35% de los mismos, el menor porcentaje logrado por éste desde el año 1954.

El **Frente Amplio** se proyectó ante la ciudadanía con un discurso político y un perfil ideológico bastante más moderado al que lo caracterizó en la anterior convocatoria electoral. Esta novedosa imagen le proporcionó un destacable resultado electoral, siendo el único lema político que aumentó su caudal electoral, pasando del 18,3% de los votos válidos en 1971 al 21,3% de los mismos en 1984. Este resultado era aún más importante si se consideraba el crecimiento vegetativo de la población habilitada. En este caso, la coalición política incrementó su electorado en un 32%.

El análisis de los resultados electorales de 1984, conforme a su distribución por lemas políticos a nivel nacional, demuestra, desde una perspectiva comparada con la convocatoria electoral precedente de 1971, una **restauración del sistema de partidos políticos**. La tendencia expresada por la reaparición de los alineamientos partidistas anteriores al intervalo autoritario se confirma mediante el análisis sobre la *volatilidad agregada* experimentada por el sistema partidista entre ambas elecciones¹¹². De acuerdo a esta noción, en el período 1971-1984 se manifestó una volatilidad electoral (5,2%) incluso menor que la registrada como media (7,1%) durante el intervalo 1946-1984¹¹³. Efectivamente, como presenta el siguiente cuadro, en los resultados electorales registrados en ambas elecciones por las tres fuerzas políticas significativas, no se observó en ningún caso una alteración de los respaldos electorales superior al índice $\pm 5,2\%$.

DISTRIBUCION DE LA VOTACION POR LEMAS A NIVEL NACIONAL (1971-1984)

	28-XI-1971		25-XI-1984	
	VOTOS	(%)	VOTOS	(%)
PARTIDO COLORADO	681.624	(41,0)	777.701	(41,2)
PARTIDO NACIONAL	668.822	(40,2)	660.773	(35,0)
FRENTE AMPLIO	304.275	(18,3)	401.104	(21,3)
UNION CIVICA	8.844	(0,5)	45.841	(2,5)

El Partido Colorado se presentó estable entre ambas elecciones. Su triunfo en 1984 con el 41,2% de los votos válidos a nivel nacional indica que mantuvo un respaldo electoral prácticamente idéntico al obtenido en 1971 (41%); mientras que su apoyo, con respecto al crecimiento vegetativo de la población electoralmente habilitada, se incrementó en un 14%. Por el contrario, el Partido Nacional perdió en 1984 un 5,2% de su respaldo electoral en relación al porcentaje cosechado en las elecciones nacionales de 1971 (40,2%); además, tampoco consiguió mantener su nivel votación en términos absolutos, apartado donde experimentó un descenso del 1,2% de la población habilitada. En cambio, el Frente Amplio aumentó en 1984 su porcentaje electoral en el 3% con respecto a la anterior convocatoria de 1971 (18,3%); este resultado representó un crecimiento absoluto de su votación del 32%.

En consecuencia, sólo una de las tres fuerzas políticas significativas mostró un avance en las adhesiones electorales obtenidas. Esta tendencia hacia la **estabilidad** del sistema de partidos políticos, analizada mediante la comparación realizada entre los resultados electorales de ambas elecciones nacionales, se reveló de manera inequívoca en la configuración de la Asamblea Legislativa Nacional; su composición resultó ser casi idéntica a la registrada durante el período 1972-1973, como muestra el siguiente cuadro.

COMPOSICION DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA NACIONAL (1971-1984)

	P. COLORADO		P. NACIONAL		FRENTE AMPLIO		UN. CIVICA	
	1971	1984	1971	1984	1971	1984	1971	1984
REPRESENT.	41	41	40	35	18	21	-	2
SENADORES	13	13	12	11	5	6	-	-
ASAMBLEA	54	54	52	46	23	27	-	2

La estabilidad del sistema de partidos políticos mostrada entre los actos electorales de 1971 y de 1984 encubre, sin embargo, una situación determinada por el tipo de análisis utilizado: la distribución de la votación por lemas a nivel nacional. Mediante éste, se confirma una vigencia prácticamente inalterada de los respaldos electorales obtenidos por los principales partidos políticos entre ambas elecciones. Sin embargo, en las elecciones del mes de

noviembre de 1984 se manifestaron una serie de mutaciones significativas en la composición interna de cada uno de los partidos políticos. El peso de las fracciones partidistas se alteró de manera notoria debajo de la aparente inmutabilidad que han mostrado los resultados globales expuestos hasta este momento.

DPTOS.	FORMULAS PRESIDENCIALES												TOTAL VOTOS VALIDOS
	PARTIDO COLORADO				PARTIDO NACIONAL					FRENTE AMPLIO	UNION CIVICA	OTROS	
	Sanguinetti Tarigo	Pacheco Pirán	Ad. al Lema	Total Lema	Zumarán Aguirre	Ortiz Ferber	Payssé Macso	Ad. al Lema	Total Lema	Crottogini D'Elía	Chiarino Slinger		
MONTEVIDEO	234.247	83.503	838	318.588	226.854	5.280	6.560	386	239.089	297.490	27.953	890	884.001
CANELONES	69.559	19.580	84	89.223	58.800	10.808	2.570	44	72.222	30.978	4.086		196.509
MALDONADO	23.895	3.709	18	27.622	20.279	2.531	142	59	23.011	6.683	1.693		59.009
ROCHA	15.461	6.658	38	22.157	12.738	4.191	114	33	17.076	2.809	508		42.550
TREINTA Y TRES	8.273	4.801	26	13.100	9.660	787	3.981	29	14.457	1.643	155		29.355
CERRO LARGO	16.161	3.765	68	19.994	15.124	9.407	1.185	53	25.769	3.126	386		49.275
RIVERA	23.562	3.936	131	27.629	18.893	2.656	1.701	95	23.345	3.540	377		54.891
ARTIGAS	12.895	7.755	25	20.675	12.965	924	474	28	14.391	2.291	194		37.551
SALTO	29.271	4.005	19	33.295	22.450	1.240	972	37	24.699	6.725	887	34	65.640
PAYSANDU	21.859	3.971	109	25.939	23.539	1.110	1.364	244	26.257	9.073	1.164		62.433
RIO NEGRO	13.056	2.609	16	15.681	9.494	695	179	14	10.382	2.764	141		29.968
SORIANO	18.622	5.424	56	24.102	19.116	3.661	560	59	23.396	5.672	1.042	19	54.231
COLONIA	25.922	7.301	165	33.388	28.873	3.811	573	140	33.397	9.312	1.055		77.152
SAN JOSE	15.210	5.140	24	20.374	15.421	8.799	273	42	24.535	5.880	3.181		53.970
FLORES	4.587	2.315	26	6.928	7.028	1.377		10	8.415	811	396		16.550
FLORIDA	16.852	3.553	95	20.500	13.143	5.126	58	57	18.384	3.977	647		43.508
DURAZNO	10.117	4.093	28	14.238	10.133	6.920	622	40	17.715	1.843	512		34.308
LAVALLEJA	16.410	4.593	36	21.039	12.964	6.532	316	49	19.861	2.251	678		43.829
TACUAREMBO	16.102	7.090	37	23.229	16.969	7.382		30	24.381	4.236	786		52.632
TOTALES	592.061	183.801	1.839	777.701	554.443	83.237	21.644	1.449	660.773	401.104	45.841	943	1.886.362
% sobre votos al Lema	76,1	23,6	0,3		83,9	12,6	3,3	0,2					
% sobre votos válidos	31,4	9,7	0,1	41,2	29,4	4,4	1,1	0,1	35,0	21,3	2,4	0,1	100,0

C.- LA DISTRIBUCION INTRAPARTIDISTA DE LA VOTACION

Para desarrollar un análisis de los apoyos electorales obtenidos por las diversas opciones políticas concurrentes a las elecciones nacionales de 1984, se procede en este epígrafe al estudio de la composición de la Asamblea Legislativa Nacional de manera comparativa a su integración tras la convocatoria electoral de 1971.

Las corrientes políticas intrapartidistas utilizadas en este análisis son aquéllas organizadas en torno a las candidaturas presentadas para la Cámara del Senado, si bien en algún caso se han desagregado determinados resultados de acuerdo a la elección para la Cámara de Representantes. Así, dentro del Partido Colorado se consideran los sectores políticos siguientes: Batllismo (Unidad & Reforma y Libertad & Cambio); Corriente Batllista Independiente; Vanguardia Batllista; y, Unión Colorada y Batllista. En el caso del Partido Nacional se tienen en cuenta: Adelante Con Fe (Por La Patria y Movimiento Nacional de Rocha); Consejo Nacional Herrerista; Unión Nacionalista y Herrerista; y, Herrerismo Auténtico. Con idéntico criterio, para el Frente Amplio se consideran: Partido Demócrata Cristiano; Por el Gobierno del Pueblo; Partido Socialista; Democracia Avanzada; e, Izquierda Democrática Independiente. De esta manera, se establecen las trece opciones partidistas que son analizadas desde este momento.

En el gráfico siguiente se muestra la distribución de los apoyos electorales obtenidos por cada una de las diversas corrientes políticas mediante su agrupamiento en base a la presentación de las candidaturas a la Cámara de Senadores.

DISTRIBUCION DE APOYOS ELECTORALES A LAS OPCIONES POLITICAS

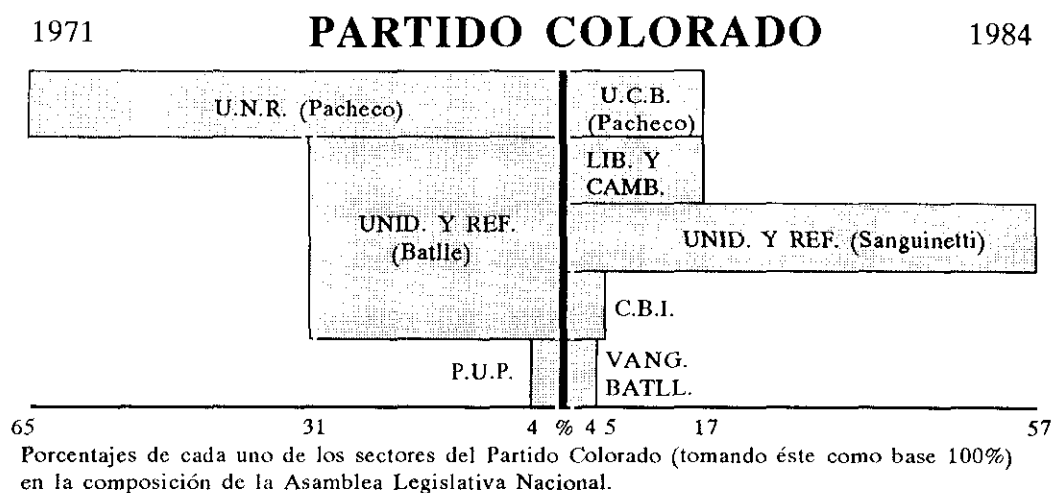
LEMA	APOYO PRESIDENCIAL	OPCION POLITICA	CANDIDATO SENATORIAL	VOTOS (%)	COMPOSICION ASAMBLEA LEGISLATIVA NACIONAL					
					SENADORES	TOTAL (%)	REPRESENTANTES	TOTAL (%)	ASAMBLEA	TOTAL (%)
PARTIDO COLORADO	SANGUINETTI	BATLLISMO	SANGUINETTI	460.953 (24,4)	8		32		40	
		CORR. BATLL. INDEP.	FLORES SILVA	72.669 (3,8)	1		2		3	
		VANG. BATLL.	SINGER	31.296 (1,7)	1	13	--	41	1	54
			VASCONCELLOS	26.115 (1,4)	--	(43,3)	1	(41,4)	1	(41,9)
	PACHECO	UNION COL. Y BATLL.	JUDE	170.873 (9,1)	3		6		9	
			SILVERA	12.795 (0,7)	--		--		--	
PARTIDO NACIONAL	ZUMARAN	ADELANTE CON FE	PEREYRA	429.096 (22,7)	8		28		36	
		CONS. NAC. HERR.	LACALLE	112.597 (6,0)	2		5		7	
			GARAT	17.128 (0,9)	--	11	1	35	1	46
	ORTIZ	UNION NAC. Y HERR.	ORTIZ	78.177 (4,1)	1	(36,7)	1	(35,3)	2	(35,7)
	PAYSSE	HERR. AUTENTICO	PAYSSE	21.918 (1,2)	--		--		--	
FRENTE AMPLIO	CROTTOGINI	MOV. P.G.P.	BATALLA	156.561 (8,3)	3		12		15	
		DEM. AVANZADA	ARAUJO	113.216 (6,0)	2		5		7	
		P. SOCIALISTA	CARDOSO	61.367 (3,3)	1	6	2	21	3	27
		P. DEM. CRISTIANO	YOUNG	42.587 (2,3)	--	(20,0)	1	(21,2)	1	(20,9)
		IZQ. DEM. INDEP.	ROBALLO	26.785 (1,4)	--		1		1	

En la distribución de los apoyos electorales internos del **Partido Colorado** se manifestó, en la composición de la Asamblea Legislativa Nacional, una hegemonía del sector *batllista*, nucleado en torno a la candidatura presidencial de Julio María Sanguinetti, que obtuvo el 83 % de los escaños parlamentarios conseguidos por su partido. Esta situación mostró una continuidad en las tendencias electorales expresadas en las elecciones internas de 1982 (en éstas, la corriente batllista obtuvo el 67,6% de los votos emitidos hacia el Partido). Sin embargo, con respecto a la consulta nacional de 1971, se manifestó una profunda inversión de las preferencias políticas del electorado colorado. El sector liderado por el ex-Presidente Jorge Pacheco Areco -Unión Colorada y Batllista- experimentó una pérdida del 48 % de sus escaños en la Asamblea con relación a su resultado electoral de 1971. Pero además, dentro de la corriente batllista que apoyó la fórmula de Sanguinetti-Tarigo, se produjo una equilibrada distribución de los apoyos políticos obtenidos por cada uno de sus cuatro sectores.

El sublema Batllismo, que presentó una lista conjunta a la Cámara del Senado, estaba compuesto por Unidad & Reforma (*Lista 15*), liderada por Jorge Batlle y Julio María Sanguinetti, y Libertad & Cambio (*Lista 85*), conducida por Enrique Tarigo. El primero de estos sectores, situado en el centro ideológico del Partido, consiguió el 57 % de los escaños intrapartidistas, mientras que su socio electoral, Libertad & Cambio, obtenía el mismo respaldo intrapartidista que la Unión Colorada y Batllista (17 %). El tercer sector, Corriente Batllista Independiente, que ocupó para sí el ala izquierda del Partido, obtuvo un excelente resultado electoral que se tradujo en el 5 % de la representación parlamentaria del Partido. Por último, el sublema Vanguardia Batllista mantuvo un porcentaje idéntico al obtenido por su antecesor (Por la Unidad del Partido) en las elecciones nacionales de 1971.

En definitiva, este respaldo intrapartidista heterogéneo, con alternativas políticas que se proyectaban desde el centro-derecha hasta el centro-izquierda, y en el medio la corriente liderada por el propio Julio María Sanguinetti, fue la clave de que la fórmula presidencial propuesta por éste se alzara con el triunfo en esta convocatoria electoral. Los resultados de las elecciones de 1984, con relación a las de 1971, supusieron, en primer lugar, una manifiesta **inversión** de la mayoría interna, y, en segundo lugar, dentro del nuevo sector hegemónico, un desplazamiento global del Partido Colorado hacia la izquierda del espectro

político, al invertir una mayoría que claramente se había situado a la derecha del Partido Nacional. Por todo ello, y pese al resultado global del Lema, éste experimentó una profunda mutación interna, como muestra el siguiente gráfico.

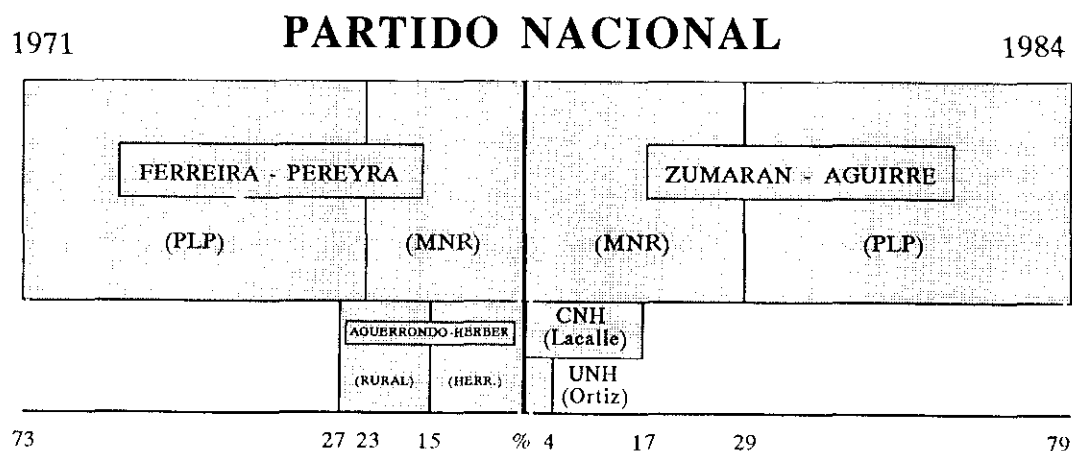


En el **Partido Nacional**, la composición de la Asamblea Legislativa confirmó la tendencia electoral expresada en las elecciones nacionales de 1971. Los sectores partidistas que mostraron su respaldo a la fórmula presidencial propuesta por el sublema Adelante Con Fe (Alberto Zumarán-Gonzalo Aguirre) consiguieron una absoluta hegemonía de apoyos parlamentarios (96%), superando incluso la mayoría obtenida por la candidatura de Wilson Ferreira Aldunate-Carlos Julio Pereyra en la convocatoria de 1971 (73%). Esta inalterada tendencia electoral se manifestó también al interior de las propias fracciones que apoyaron esta candidatura mayoritaria. El sector liderado por Wilson Ferreira -Por La Patria (*Lista W*)- obtuvo una adhesión política idéntica a la expresada hacia este sector en la convocatoria de 1971; mientras que su socio electoral, el Movimiento Nacional de Rocha (*Lista 504*) encabezado por Carlos Julio Pereyra, aumentó sensiblemente su representación parlamentaria con relación a 1971. Este crecimiento en la participación intrapartidista dentro de la Asamblea representó el incremento global obtenido por ambas fracciones, las cuales postulaban una lista senatorial conjunta.

Por su parte, el Consejo Nacional Herrerista de Luis Alberto Lacalle, que presentó su propia candidatura senatorial, aglutinó a los grupos políticos más relevantes de la línea *herrerista*, asociada en las elecciones de 1971 en torno a la figura de Alberto Heber, consiguiendo un

leve aumento del resultado parlamentario obtenido entonces por éste. Por último, las fracciones *herrero-ruralistas* más conservadoras, lideradas en 1971 por Mario Aguerrondo, perdieron su representación, posiblemente en favor de los sectores más moderados, que se agrupaban en torno al Consejo Nacional Herrerista, y a la Unión Nacionalista y Herrerista de Dardo Ortiz, la cual obtuvo el 4% restante de la representación parlamentaria del Lema.

Esta aproximación a las transformaciones experimentadas por el Partido Nacional en relación a su configuración de 1971 se muestra menos relevante que la realizada para el caso anterior del Partido Colorado. Sin embargo, es necesario considerar un significativo desplazamiento de élites políticas y de adhesiones electorales dentro de cada uno de los sectores internos del Lema. Desde esta perspectiva, la comparación entre ambas elecciones enmascara una profunda **renovación** con respecto a la anterior convocatoria de 1971. Esta afirmación se manifiesta fundamentalmente en el *castigo* electoral hacia aquellas corrientes partidistas más radicalizadas -equilibrio en la representación política de Por La Patria y desaparición de ésta para el *herrero-ruralismo*-, y, en consecuencia, en un mayor apoyo hacia los sectores más moderados -incremento del peso político del Movimiento Nacional de Rocha, dentro de su coalición con el sector de Por La Patria, y consolidación del Consejo Nacional Herrerista como un agrupamiento partidista independiente. En conclusión, el análisis de estos resultados sugieren una tendencia hacia la renovación, aún en las fracciones que manifestaron una representación en la Asamblea similar a la obtenida en la anterior elección nacional. Para confirmar estos supuestos se ha elaborado el siguiente gráfico.

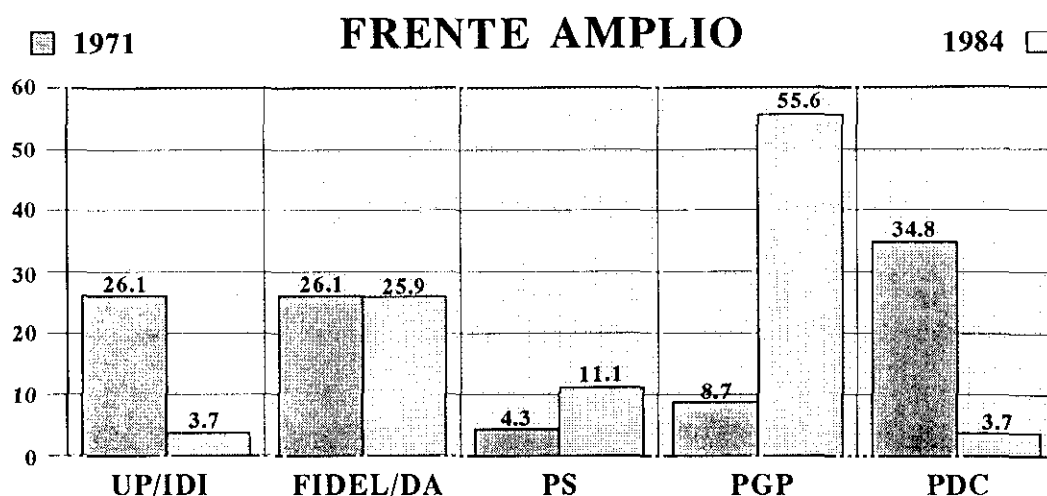


Porcentajes de cada uno de los sectores del Partido Nacional (tomando éste como base 100%) en la composición de la Asamblea Legislativa Nacional.

El análisis de la composición interna del **Frente Amplio** permite extraer una serie de conclusiones idénticas a las observadas en los anteriores casos; esto es, a pesar de obtener una representación política similar a la registrada en las elecciones nacionales de 1971, en cambio, en la distribución interna de la votación, se produjo una sustancial alteración de las preferencias electorales. La principal transformación fue un desplazamiento de las adhesiones frenteamplistas hacia los sectores de la coalición de izquierdas que proyectaban un perfil ideológico de carácter más centrista.

En este sentido, la corriente política Por el Gobierno del Pueblo se convirtió en el sector con mayor peso parlamentario dentro del Frente Amplio, ya que obtuvo el 55% de la representación política de la coalición electoral en la Asamblea Legislativa. Además, su socio electoral, el Partido Socialista, experimentó un crecimiento notable respecto a la convocatoria de 1971, al conseguir en 1984 el 11% de la representación interna, frente a la del 4% obtenida en 1971. En consecuencia, las opciones políticas que configuraban el centro ideológico del espectro intrapartidista manifestaron su predominio en las adhesiones electorales frenteamplistas. Mientras, el Partido Comunista (en 1971 Frente Izquierdista de Liberación; Democracia Avanzada en 1984) mantuvo inalterada su representación política al interior de la coalición de izquierdas con respecto a la anterior convocatoria electoral (un 26% de la participación del Frente Amplio en ambas Asambleas). Por último, los sectores derrotados dentro de la coalición electoral fueron el Partido Demócrata Cristiano e Izquierda Democrática Independiente (en 1971 Unión Popular), que perdieron el 31% y el 22%, respectivamente, de la participación del Frente Amplio con respecto a la Asamblea Legislativa electa en 1971.

En definitiva, los resultados electorales expuestos permiten extrapolar hacia el Frente Amplio las conclusiones derivadas del análisis realizado sobre la distribución interna en los partidos políticos tradicionales: una profunda **inversión** de sus mayorías internas entre 1971 y 1984, y una tendencia de las adhesiones electorales hacia los sectores que proyectaban un perfil ideológico de **moderación** política. El siguiente gráfico confirma de manera inequívoca las dos tesis expuestas.

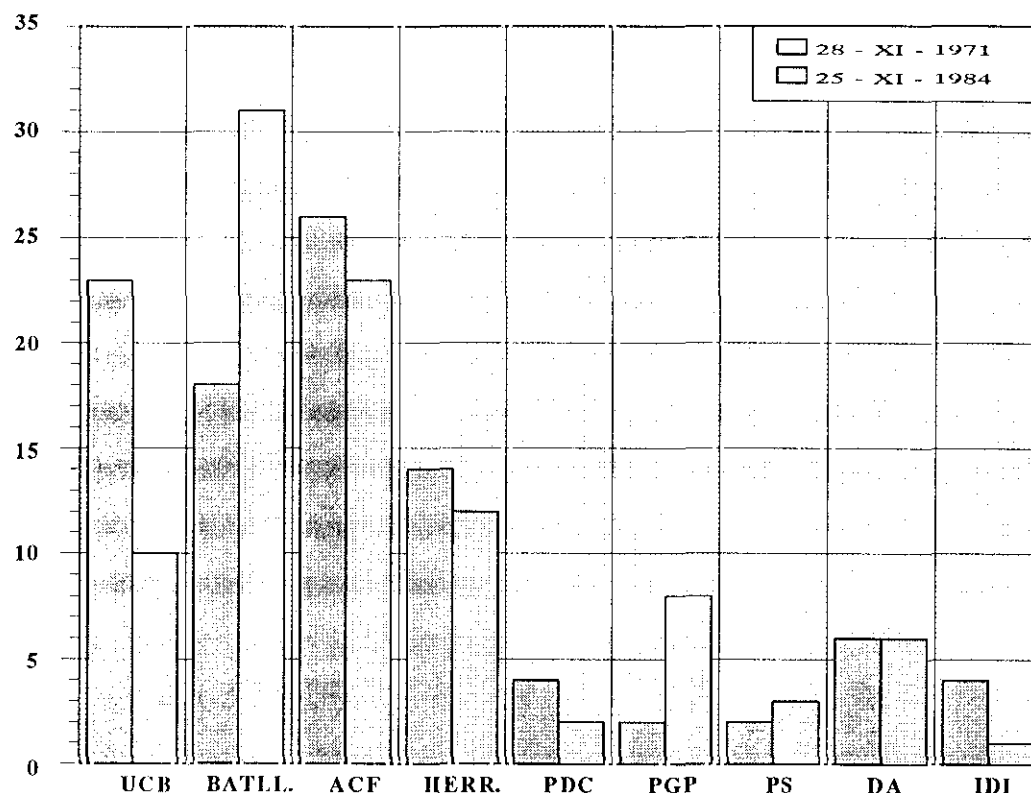


Porcentajes de cada uno de los sectores de la coalición electoral Frente Amplio (tomando ésta como base 100%) en la composición de la Asamblea Legislativa Nacional.

Por último, el estudio de la distribución intrapartidista de la votación nacional se completa con el análisis de la **evolución electoral** de las diversas opciones políticas presentes en las elecciones de 1971 y de 1984. Para poder desarrollar esta comparación se han realizado algunos agrupamientos políticos básicos.

De esta manera, la Unión Colorada y Batllista (UCB) responde a los respaldos electorales expresados hacia el electo Presidente de la República en 1971, y hacia la fórmula presidencial Jorge Pacheco Areco-Carlos Pirán en 1984; mientras que el Batllismo se corresponde con los votos emitidos en favor de las candidaturas presidenciales de Jorge Batlle (Unidad & Reforma) y de Amílcar Vasconcellos (Por la Unidad del Partido) en 1971, y con la votación obtenida por el Presidente electo en 1984. En el Partido Nacional, el sublema Adelante Con Fe (ACF) responde en 1971 a los respaldos electorales manifestados hacia la candidatura presidencial de Wilson Ferreira Aldunate-Carlos Julio Pereyra, mientras que para 1984 sólo se consideran los sufragios emitidos en favor de la lista presentada a la Cámara del Senado que encabezó este último líder político. Por su parte, el Herrerismo de 1971 está representado por los votos cosechados por la candidatura a la Presidencia de Mario Aguerrondo-Alberto Heber, mientras que el de 1984 se apoya en los sufragios recibidos por las listas al Senado postuladas por el Consejo Nacional Herrerista, la Unión Nacionalista y Herrerista y el Herrerismo Auténtico. Por último, para el caso de los sectores integrantes de la coalición Frente Amplio se han considerado, para ambas convocatorias electorales, la votación emitida en favor de las listas presentadas por cada uno de ellos a la Cámara del Senado.

EVOLUCION DEL VOTO (%) POR OPCIONES POLITICAS (1971 - 1984)



Un breve análisis político sobre el gráfico elaborado permite exponer dos cuestiones significativas. En primer lugar, sólo dos opciones políticas, Batllismo y Por el Gobierno del Pueblo, experimentaron un notable incremento de su participación electoral; mientras, comunistas y socialistas mantuvieron equilibrados sus valores de representación en ambas elecciones, si bien el último registró un leve aumento en el global de su votación. De esta manera, los demás sectores partidistas registraban un estancamiento en su evolución electoral, caso de las dos fracciones del Partido Nacional, o incluso una pérdida notable de sus respaldos políticos, como en los ejemplos de la Unión Colorada y Batllista, y del resto de los grupos frenteamplistas (Partido Demócrata Cristiano e Izquierda Democrática Independiente).

En segundo lugar, el gráfico expuesto muestra la profunda transformación interna experimentada por los partidos políticos en la convocatoria electoral de 1984 con respecto a las elecciones nacionales de 1971. Esta mutación se manifestó en dos sentidos: la inversión en los predomios internos de cada uno de los lemas políticos, y, en conexión con esto, el apoyo electoral emitido hacia los sectores que proyectaron un perfil ideológico de carácter

centrista. Esta última tesis se concretó en la derrota, dentro de los partidos políticos tradicionales, de las fracciones que mostraron una mayor tolerancia hacia el régimen autoritario.

De esta manera, el Partido Colorado sufrió una fuerte inversión de las preferencias electorales hacia sus sectores internos. Por su parte, el Partido Nacional, si bien mantuvo inalterada la votación de sus dos principales opciones políticas, registró un cambio notable al interior de las mismas, ya que sus adherentes respaldaron con mayor énfasis la línea más moderada del Movimiento Nacional de Rocha y del Consejo Nacional Herrerista. Por último, en el caso del Frente Amplio, y con la excepción señalada del Partido Comunista, los sectores que consiguieron el mayor apoyo político en la convocatoria de 1971 experimentaron, en la de 1984, un fuerte descenso de sus respaldos electorales; contrariamente, aquéllos menos beneficiados en el anterior acto electoral mostraron en éste un notable incremento de su representación.

3.- EL TRIUNFO DEL CENTRO EN LA RESTAURACION INSTITUCIONAL

Mediante la convocatoria electoral de 1984 culminó el proceso de transición política abierto por los resultados del Plebiscito Constitucional de 1980. Con esta primera consulta popular competitiva de la década, aún mediatizada por los traumáticos acontecimientos manifestados durante el régimen autoritario, Uruguay recuperaba el sistema político que había caracterizado a este país latinoamericano en el transcurso del presente siglo.

El dato más significativo que se desprende del análisis por Lemas de la votación registrada a nivel nacional es la continuidad manifestada en las adhesiones electorales de los ciudadanos con respecto a los resultados de la convocatoria de 1971. Esta estabilidad en las preferencias electorales se muestra aún más relevante si se considera el intervalo autoritario que supuso la quiebra del tradicional sistema político uruguayo¹⁴. La consecuencia analítica de esta

tendencia, puesta de manifiesto por el estudio comparativo entre ambas citas electorales, ha sido su identificación con una **restauración** del sistema de partidos políticos previo a la ruptura autoritaria. Esta tesis se muestra avalada por la aplicación al caso de diversos indicadores de carácter comparativo.

Así, la reaparición de los alineamientos partidistas anteriores al intervalo autoritario se confirma mediante el análisis sobre la *volatilidad agregada* experimentada por el sistema partidista. En este sentido, durante el período 1971-84 se manifestó una escasa volatilidad electoral (5,2%), menor incluso que la registrada como media (7,3%) durante el intervalo (1946-71) de plena vigencia de las instituciones democráticas¹¹⁵.

Asímismo, desde una perspectiva del área latinoamericana, el *índice de discontinuidad*, elaborado por Karen **Remmer**, expresa la escasa fluctuación del cambio experimentado por el sistema de partidos políticos uruguayo en relación a otros países de América Latina asociados también al impacto de los regímenes autoritarios¹¹⁶. De esta manera, el siguiente cuadro muestra las mutaciones operadas en los sistemas de partidos de diversos países del continente entre la elección anterior y la posterior al intervalo autoritario:

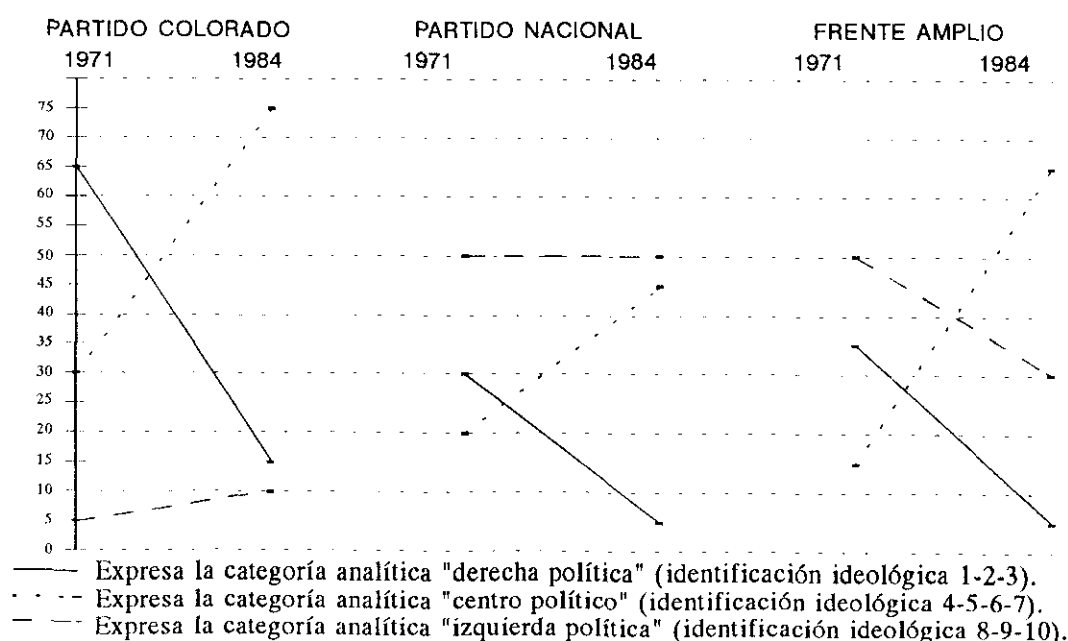
PAIS	PERIODO	INDICE
COLOMBIA	1953-57	8,5
URUGUAY	1971-84	10,5
HONDURAS	1972-81	20,9
VENEZUELA	1948-58	59,4
ARGENTINA	1976-83	63,7
PERU	1963-80	65,6
ECUADOR	1972-78	97,4
BOLIVIA	1964-82	147,9

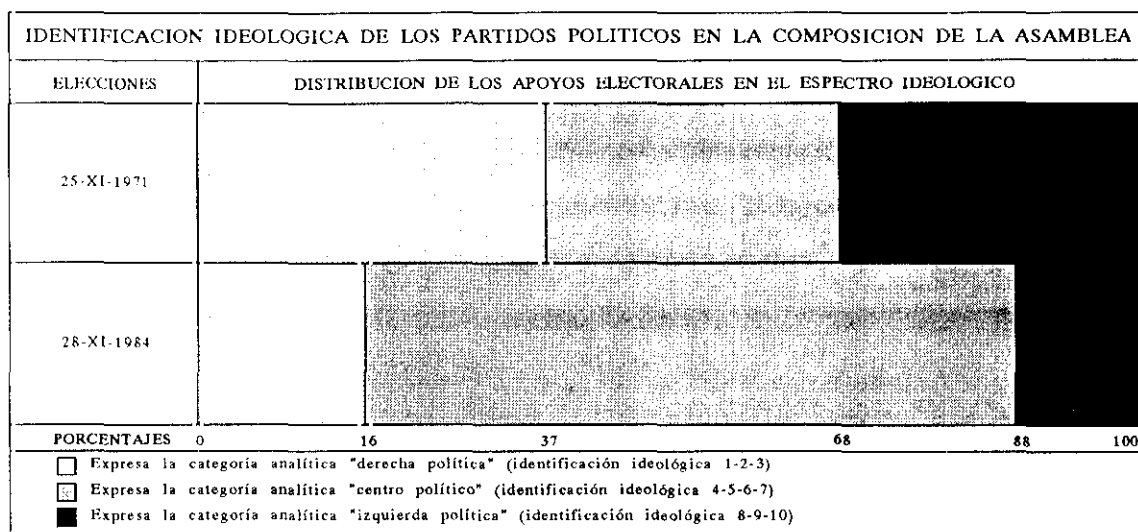
Sin embargo, esta continuidad en la distribución de la votación registrada en las dos elecciones consecutivas no puede ser linealmente asociada, en el caso uruguayo, a una restauración *strictu sensu* de su sistema partidista. Como se ha observado de manera reiterada, el sistema electoral de Uruguay permite, conforme a los mecanismos de acumulación, ensombrecer determinadas transformaciones que se manifiestan, de forma más visible, a través de un análisis de las adhesiones electorales hacia los sectores internos de los partidos políticos. Este tipo de análisis se muestra relevante en base a la singular estructura de los Lemas. En este sentido, la estabilidad en la identificación del electorado en ambas elecciones

nacionales enmascara un proceso de renovación política al interior de cada uno de los partidos políticos¹¹⁷. Esta afirmación puede ser constatada mediante la aplicación del índice de volatilidad a las diversas corrientes partidistas presentadas en las dos convocatorias electorales. Así, la volatilidad agregada manifestada durante el período 1971-84 se aproxima al 24,8%, porcentaje muy superior al considerado en el párrafo anterior. Este dato muestra que, a pesar de la similitud entre los resultados globales registrados en ambas elecciones, en la última de éstas se produjo una profunda transformación en el sistema de partidos políticos.

El aspecto más significativo de esta transformación se evidenció en el desplazamiento hacia el **centro político** experimentado por las opciones partidistas, tanto en sus perfiles ideológicos como en sus adhesiones ciudadanas, en relación con la campaña política y los resultados electorales mostrados por las elecciones nacionales de 1971. Mientras que en éstas el electorado se polarizó en torno a los sectores más ideologizados de ambos extremos del espectro partidista, por el contrario, en la convocatoria de 1984 el triunfo correspondió al centro político. Este resultado se expresó en el apoyo a los sublemas que representaban la opción moderada tanto dentro de los partidos políticos tradicionales como en el seno de la coalición de izquierdas Frente Amplio. De esta manera, los siguientes gráficos manifiestan la inversión de las tendencias políticas entre ambas convocatorias electorales:

IDENTIFICACION IDEOLOGICA DE LAS CORRIENTES PARTIDISTAS INTERNAS EN LA COMPOSICION DE LA ASAMBLEA





Este triunfo del centro político en la convocatoria de noviembre se manifestó como la consecuencia directa de la moderación con la cual había transcurrido el proceso de transición política hacia la democracia. Pero además, también se relacionó con la percepción del ciudadano sobre las perspectivas de transformación abiertas por la cita electoral. Así, las opciones políticas que ocuparon el centro del espectro ideológico-partidista encontraron el respaldo de un electorado que optó por recuperar su tradicional sistema político, sin apostar por una votación *comprometida* con transformaciones de carácter socio-económico. En último término, el resultado electoral legitimó el pacto de restauración establecido entre una mayoría de la élite política y la institución militar. Este acuerdo quedó refrendado con la elección de Julio María Sanguinetti como Presidente de la República.

El triunfo del **Partido Colorado** se basó, de forma principal, en la realización de dos estrategias de carácter consecutivo. En primer lugar, la expresión de una simbiosis entre la figura personal de Julio María Sanguinetti y el reclamo de retorno institucional manifestado por la sociedad civil. La proyección de esta imagen fue hábilmente conducida tanto durante su trayectoria política -Plebiscito Constitucional, Elecciones Internas y Acuerdo del Club Naval- como durante la campaña electoral de noviembre de 1984. En ésta se manifestó la segunda estrategia del Partido Colorado, al abrir su líder dos frentes tácticos. Por una parte, al interior del Partido se reveló como el principal dirigente de su corriente política -la *Lista 15-*, así como el único con capacidad para integrar a Enrique Tarigo (Libertad y Cambio) y a Manuel Flores Silva (Corriente Batllista Independiente) en el apoyo de una sola fórmula presidencial. Además, permitió la expresión política del sector de Jorge Pacheco Areco

(Unión Colorada y Batllista) en su misión de atraer hacia el Partido al electorado de la derecha política asociada con el régimen autoritario. Por otra parte, sus esfuerzos de captación se orientaron hacia los grupos de ciudadanos abstencionistas de 1982 y los electores indecisos, en un intento de aglutinar la mayor adhesión política posible. Para ello, se mostró no sólo como el representante de su sector partidista, sino como el líder indiscutible del Lema y única figura capaz de asegurar *una transición en paz*¹¹⁸.

En suma, la óptima maximización de los mecanismos electorales de acumulación, en base a una equilibrada votación de todas sus corrientes ideológicas internas, y la eficaz conducción política de las etapas de la transición hacia la democracia, se manifestaron como claves en la victoria del Partido Colorado. En este sentido, se muestra significativo el siguiente cuadro elaborado en base a una encuesta de opinión pública realizada después de conocerse el resultado electoral, pero antes de asumir la Presidencia el candidato electo¹¹⁹. En éste se observa la elevada confianza en la capacidad política del Presidente, no sólo dentro de su propio partido político sino también por los simpatizantes de las demás fuerzas políticas.

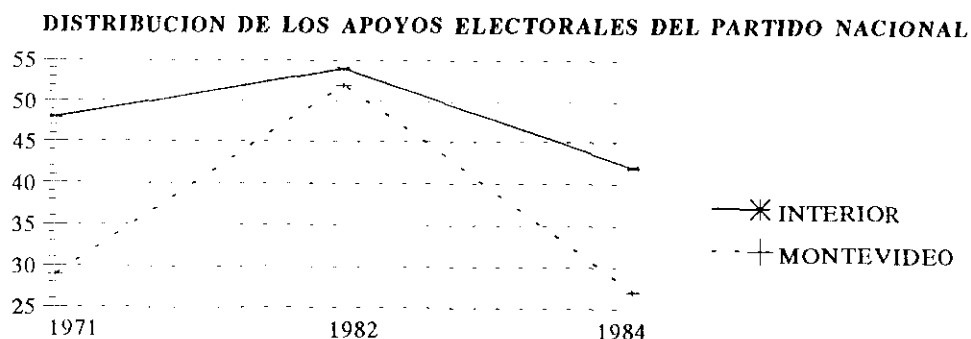
CONFIANZA EN LA CAPACIDAD POLITICA DEL ELECTO PRESIDENTE SANGUINETTI				
CONFIANZA	P. COLORADO	P. NACIONAL	FRENTE AMPLIO	TOTAL
ABSOLUTA	92 %	33 %	23 %	53 %
INICIAL	7 %	42 %	37 %	27 %
NINGUNA	1 %	25 %	40 %	20 %

En cualquier caso, el triunfo del Partido Colorado no puede explicarse sin una referencia a la dinámica política de su tradicional adversario electoral. La derrota del **Partido Nacional**, manifestada en el descenso en términos absolutos de sus adherentes entre ambas convocatorias electorales, se hizo más evidente si se considera su excelente rendimiento electoral con motivo de las elecciones internas de 1982¹²⁰. Sin embargo, a partir de ese momento la estrategia política impulsada por Wilson Ferreira Aldunate se mostró inadecuada ante la rehabilitación del Frente Amplio. Esta coalición política, que recuperó así su espacio electoral natural, asfixió la posibilidad del Partido Nacional para mantener las adhesiones de la *izquierda política* que habían apoyado a su sector partidista en 1982. De esta manera, el grupo

hegemónico dentro del Partido quedó atrapado entre su práctica radical y un electorado *de pertenencia* que, de manera similar al del otro partido político tradicional, mantenía de forma mayoritaria una posición de centro.

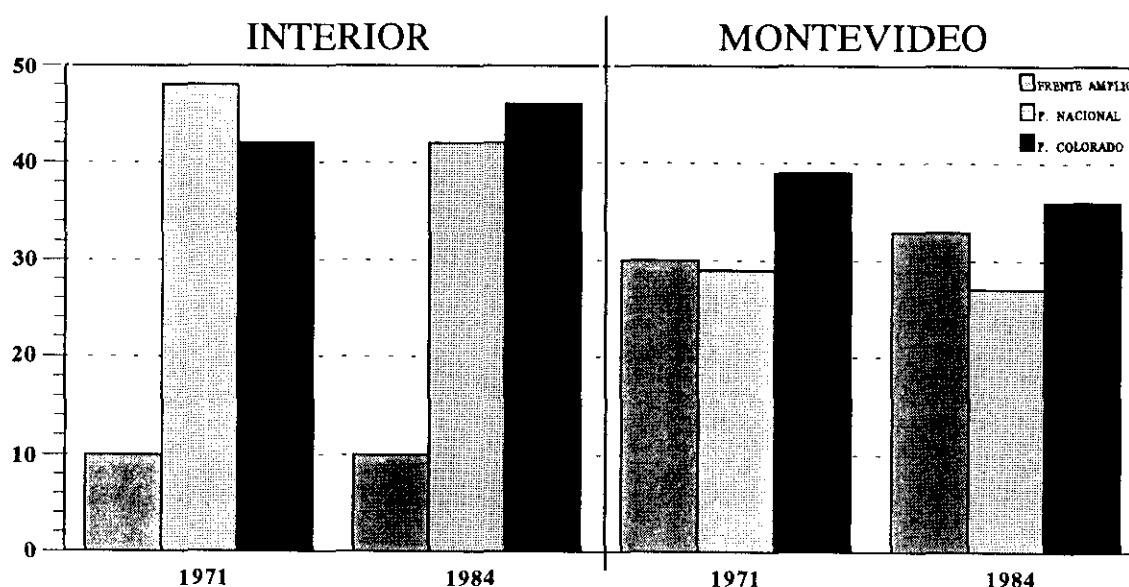
Este dilema se manifestó en la escasa presencia en la arena electoral de las corrientes internas minoritarias del Partido Nacional. El sector hegemónico conducido por Wilson Ferreira Aldunate monopolizó la expresión política de su partido, de manera que las candidaturas conservadoras presentadas en el seno de éste se encontraron con un margen mínimo de actuación frente a la convocatoria electoral. Esta situación perjudicó el rendimiento del Lema con respecto al Partido Colorado, el cual presentó un *centro político* fuerte compensado por dos extremos con capacidad de apoyo popular. En este sentido, el radicalismo dominante en el Partido Nacional se enfrentó ante un votante ideológicamente conservador, que además componía uno de los más importantes sectores dentro de su tradicional electorado.

En suma, el análisis mostrado hasta ahora condujo a una situación en la cual el Partido Nacional perdió respaldos electorales en el conjunto del país. Por un lado, el radicalizado discurso del sector hegemónico produjo un rechazo en un electorado del interior país que había apoyado tradicionalmente las *divisas* de este partido político. Dicho rechazo aumentó por la manifiesta imposibilidad de encontrar alternativas diversas al interior del mismo. Por otro lado, en Montevideo se produjo una lógica recuperación del electorado progresista por parte del Frente Amplio. Estos votantes, ausentes otras alternativas partidistas, habían apoyado al Partido Nacional en las elecciones internas de 1982. El siguiente gráfico demuestra la validez de la hipótesis desarrollada sobre el comportamiento electoral en los dos escenarios geográficos referidos.



Por último, el análisis desarrollado ha puesto de manifiesto la eficacia del proceso de transición para culminar la redemocratización del régimen político uruguayo así como la consolidación de su **sistema de partidos políticos**. En este sentido, el siguiente gráfico discrimina los porcentajes de adhesión política obtenidos por los Lemas en función del eje *Montevideo-Interior* en ambas convocatorias electorales.

DISTRIBUCION DE VOTOS POR LEMAS A NIVEL NACIONAL



Del estudio del gráfico precedente es posible extraer dos conclusiones básicas. En primer lugar, la aparente estabilidad de las adhesiones electorales encubre, sin embargo, una tendencia hacia el cambio en el eje *temporal*. La transformación más importante se manifiesta en el incremento de los respaldos políticos hacia el Frente Amplio en Montevideo. En este sentido, se refuerza la tendencia registrada en el seno de la sociedad uruguaya desde la década de 1960, al añadir a las dos subculturas políticas tradicionales la de la izquierda ideológica. En segundo lugar, desde la perspectiva del eje *espacial* se reafirma la presencia en Montevideo de una estructura tripartidista, ya observada con motivo de la cita electoral de 1971. Por el contrario, en el Interior se presenta el tradicional sistema bipartidista, donde la coalición de izquierdas apenas logra el 10% de la votación.

En suma, existe una sustancial diferencia en el comportamiento político que se manifiesta en dos sistemas partidistas distintos en uno u otro ámbito geográfico. En todo caso, la tendencia

hacia un esquema multipartidista evidenció que el dilema primordial se basaba en la creación de las premisas de un consenso capaz de dotar de contenido a las instituciones democráticas recién recuperadas¹²¹.

CAPITULO CUARTO

CONCLUSIONES:

LA TRANSICION POLITICA EN URUGUAY

El presente capítulo expone, en clave de conclusiones, *cómo* se manifiesta el renacimiento del régimen democrático en Uruguay. Su diseño se basa en la aplicación, a este caso empírico, del estudio sobre las transiciones políticas en América Latina realizado en el *Capítulo III.1*. La opción por este método analítico implica aceptar de principio determinadas virtudes, así como deficiencias, en su elaboración. Entre las primeras, la aplicación de un modelo teórico a un caso específico permite revelar las semejanzas y/o diferencias del ejemplo con el propio modelo así como con otras realidades nacionales. Entre las segundas, se manifiesta una aguda *incomodidad* de la metodología aplicada para exponer una secuencia histórico-comprensiva de los acontecimientos políticos. Sin embargo, esta deficiencia ha sido corregida, dentro de los márgenes posibles, con el análisis de las principales características del modelo uruguayo de transición política expuestas en los precedentes capítulos centrados en el proceso que se inicia con el plebiscito constitucional de 1980 y finaliza con la realización de las elecciones nacionales de 1984. En este sentido, el objetivo básico del estudio sobre *la transición política en Uruguay* se centra en el análisis del proceso de cambio político desde un régimen autoritario hacia un sistema poliárquico. Se trata, pues, de aprehender las pautas explicativas más comunes del proceso de transición política en Uruguay, para mostrar un marco de análisis con capacidad de descubrir las diferentes dinámicas de los cambios generados.

1.- LA TRANSICION POLITICA EN URUGUAY: PROCESO Y DINAMICAS

Con carácter normativo, un **período** de transición política (*democrática*) se define como el espacio de tiempo que discurre entre la crisis de un régimen autoritario y la instauración de un sistema político democrático¹²². En el caso de Uruguay, este período comprende desde el reconocimiento por el gobierno autoritario de su derrota en el Plebiscito Constitucional de noviembre de 1980 hasta la transferencia de los poderes estatales el uno de marzo de 1985.

Complementariamente, el concepto de transición también engloba, además de (los *acontecimientos* de) un período temporal, un **proceso** causal que permite decidir sobre cuales

son las transformaciones operadas en el régimen autoritario que autorizan a considerar la nueva situación como de transición entre regímenes¹²³. En este sentido, las principales modificaciones en el régimen autoritario uruguayo se corresponden con diversas fases consecutivas del proceso de cambio político en este país. De esta manera, se establece la periodización siguiente:

- a) desde el reconocimiento de la derrota en el Plebiscito Constitucional (diciembre de 1980) hasta la aprobación del Estatuto de los Partidos Políticos (junio de 1982);
- b) desde ésta hasta las elecciones internas de las autoridades partidistas (noviembre de 1982);
- c) desde éstas hasta el Acuerdo del Club Naval (agosto de 1984);
- d) desde éste hasta las elecciones nacionales (noviembre de 1984); y,
- e) desde éstas hasta la instalación del nuevo gobierno democrático (marzo de 1985)¹²⁴.

Sin embargo, como toda decisión de carácter normativo, las fases expuestas manifiestan dos **problemas** básicos. En primer lugar, la percepción sobre las mismas se modifica según la óptica de cada uno de los actores políticos considerados. Así, para las Fuerzas Armadas, el proceso desarrollado hasta el Acuerdo del Club Naval se entendió como la búsqueda de un reequilibrio con el objeto de imponer las líneas fundamentales de su *proyecto fundacional*. Mientras, para las élites partidistas, el proceso en su globalidad se percibió como una ruta escalonada hacia la restauración del sistema democrático¹²⁵. En segundo lugar, la acotación del período de transición plantea un problema sobre la definición del límite superior del proceso. De acuerdo al esquema adoptado, la transición política en Uruguay termina mediante la quiebra del régimen autoritario y la instalación de un gobierno electo a través de los procedimientos democráticos¹²⁶. En este sentido, el proceso uruguayo de transición culmina con una institucionalización de carácter formal-legal. Puede mantenerse, sin embargo, que la transición política sólo finaliza cuando el nuevo régimen democrático procesa los denominados *legados* autoritarios de índole política, o, incluso, cuando se produce la renovación de la élite gobernante¹²⁷. De acuerdo con la primera apreciación, la transición uruguaya habría culminado con la realización del Referéndum sobre la Ley de Caducidad el 16 de abril de 1989, o, en el segundo caso, con el traspaso de la *banda presidencial* de Julio María Sanguinetti a Luis Alberto Lacalle el 1 de marzo de 1990.

También resulta posible ordenar la periodización expuesta de acuerdo a las dos **dinámicas** centrales en un proceso de transición política: liberalización y democratización¹²⁸. Para el caso de Uruguay, se identifica la dinámica de **liberalización** con el proceso de desintegración del régimen autoritario, mientras que la de **democratización** se relaciona con la fase de instauración de las instituciones democráticas¹²⁹. De esta manera, las tres primeras fases enumeradas se corresponden con un proceso de liberalización, de carácter discontinuo, que discurre entre diciembre de 1980 y agosto de 1984, mientras que las dos últimas se encuadran, debido a la modificación del régimen en sus procedimientos para la participación y la representación política, dentro de la dinámica de democratización.

Profundizando en la dimensión denominada liberalización, el caso de Uruguay puede ser examinado mediante el modelo causal expuesto por Robert R. **Kaufman**¹³⁰. Desde este enfoque, el desarrollo discontinuo que supone la **política de liberalización** en Uruguay es diseccionado en dos procesos simultáneos que discurren desde el reconocimiento de los resultados del Plebiscito Constitucional hasta el Acuerdo del Club Naval.

El primero de éstos se denomina *la lucha por las reglas del juego*. En ésta, el gobierno autoritario uruguayo combinó la profundización de su estrategia de reequilibrio político-institucional con diversas fases de apertura, en un intento de expandir sus nexos con la sociedad civil; a su vez, en una estrecha relación simétrica con la estrategia de la cúpula militar, se procesó una *descongelación* de la actividad de los partidos políticos tradicionales que permitió, con avances y retrocesos, un incremento del cuestionamiento público hacia el régimen. El segundo proceso se corresponde con los cálculos de la cúpula militar sobre los *costos de represión y de tolerancia*. Parafraseando a Robert A. **Dahl**, la política de liberalización, manifestada de manera unilateral por el régimen autoritario, se relacionó con la reducción de su capacidad para utilizar la represión encaminada a suprimir al resto de los actores políticamente significativos¹³¹.

En definitiva, en relación a las dinámicas sugeridas, la transición política en Uruguay se insertó dentro del esquema general por el cual estos procesos comenzaron con alguna medida tendente hacia la liberalización del régimen autoritario, para pasar, a continuación, a la puesta

en práctica de otras de carácter democratizador. Desde esta opción analítica, resulta razonable considerar a la transición política como el proceso mediante el cual determinadas **reglas del juego** son transformadas hasta producir un nuevo orden democrático¹³². Esta perspectiva de carácter global adquiere una praxis concreta en el caso del proceso desarrollado en Uruguay. En éste, la principal modificación, en clave de avances y retrocesos de las dinámicas de liberalización y democratización, se relacionó con la *incertidumbre* derivada por las mutaciones experimentadas en la determinación de las reglas del juego; ya que se trató de un proceso signado desde el comienzo por sucesivas consultas electorales, cada una de éstas determinó sustanciales modificaciones sobre las reglas del juego diseñadas para regir los acontecimientos posteriores.

2.- LA CRISIS DEL GOBIERNO AUTORITARIO

El primer indicador sobre la posibilidad de que se generase un proceso de cambio de régimen político en Uruguay se relacionó con la crisis del gobierno autoritario¹³³. Esta, será analizada, durante el presente epígrafe, en base a cuatro criterios sucesivos de investigación, que son: las características del régimen autoritario y de la coalición gobernante; las causas del proceso de erosión experimentado por ésta; las manifestaciones explícitas de la crisis; y, por último, el interrogante sobre la garantía que supuso la crisis del gobierno autoritario, como causa suficiente y necesaria, para la apertura del proceso de transición política en Uruguay.

Para Juan J. Linz, los regímenes **autoritarios** son sistemas con un pluralismo limitado y no responsable, sin una ideología elaborada y propulsiva, sin una movilización política intensa, y en los que un jefe, o pequeño grupo, ejerce el poder dentro de unos límites que formalmente están mal definidos pero que de hecho son fácilmente previsibles¹³⁴. Esta caracterización expuesta se ajusta, desde una perspectiva global, al caso del régimen político uruguayo entre 1973 y 1985. Sin embargo, diversos estudios sobre el *nuevo autoritarismo*

construyeron diferentes conceptualizaciones sobre el modelo uruguayo; el objetivo era precisar sus propias características y descubrir así las pautas comunes o divergentes con el resto de los regímenes autoritarios de América Latina¹³⁵.

El consenso más básico implicó caracterizar al nuevo modelo de dominación, puesto en práctica desde 1973, como un régimen **burocrático-autoritario**, pero situando su origen más como una respuesta militar ante la crisis política del sistema democrático, en base a los dictados de la *Doctrina de la Seguridad Nacional*, que como una estrategia hacia la profundización del capitalismo de estado¹³⁶. En este sentido, el régimen autoritario uruguayo se caracterizó por la hegemonía de la institución militar sobre la sociedad civil, por la supresión de las prácticas del consenso, así como de las instituciones y procedimientos democráticos, por la exclusión político-económica de los sectores populares más movilizados, y por su fracaso en procesar una coalición dominante fuerte en relación a sus apoyos externos e internos.

Respecto a esta última cuestión, la **coalición gobernante**, que se definió como *cívico-militar* hasta 1982 -año en que se manifestó la ruptura de su configuración interna-, se significó como débil, en relación a su propia cohesión, y con una escasa capacidad inclusiva. El denominado sector civil del régimen no se presentó como un actor con capacidad de liderazgo ideológico, político, económico o social, y, si bien participó en la instrumentación de determinadas decisiones, su misión principal consistió en servir de correa de transmisión entre el *colegiado militar* y las élites políticas¹³⁷.

Esta sucinta exposición de las características más relevantes del régimen uruguayo permite avanzar sobre el siguiente análisis, el cual se desarrolla en base a la hipótesis de estudio de este epígrafe.

De acuerdo con Leonardo **Morlino**, un régimen autoritario mantiene su estabilidad mientras existe una coalición dominante que lo apoya; por tanto, una ruptura al interior de ésta será una de las causas necesarias, cuando no suficiente, para provocar la crisis del régimen¹³⁸. La consecuencia de este razonamiento hipotético-causal se manifiesta en la siguiente cuestión:

¿cuáles fueron, en el caso de Uruguay, las condiciones significativas que determinaron la erosión de la cohesión interna de la coalición dominante?

Desde una perspectiva global, la respuesta más obvia es aquella que relaciona algún tipo de transformación *no controlada* por el régimen que tenga suficiente capacidad de influencia sobre el comportamiento de los actores de la coalición dominante. En su aplicación al caso de Uruguay, es posible identificar tres niveles consecutivos de **factores explicativos**:

I).- Se refiere a los factores de carácter **genérico**, los cuales han afectado, de una forma más o menos relevante, al conjunto de los procesos de transición política desarrollados en América Latina. Este tipo de factores se desagrega en dos grupos diferentes de acuerdo a su naturaleza:

1).- Factores de carácter **exógeno**: a) La presión y/o el aislamiento internacional (con especial referencia al papel de los Estados Unidos de América); b) la crisis económica internacional (por su incidencia sobre las denominadas *economías periféricas*); y, c) los procesos de apertura política desarrollados en el contexto regional.

2).- Factores de carácter **endógeno**: a) El incremento de las oportunidades de expresión política (proceso relacionado con el crecimiento de la oposición civil y de la movilización popular); b) el pensamiento ideológico y los recursos de poder de los miembros de la institución militar; y, c) el comportamiento de las élites político-partidistas¹³⁹.

II).- Hace referencia a los factores de carácter **específico**, resultado de la agregación-simplificación de aquéllos expuestos en el nivel precedente. Dentro de éstos, se establece la división siguiente:

1).- Aquel derivado de los factores exógenos. Se define como la incapacidad de la coalición dominante para poder procesar una **adaptación** adecuada a nuevas circunstancias de índole diversa (por ejemplo, profundas transformaciones en la estructura socio-económica internacional y/o en el contexto político de las áreas de influencia recíproca).

2).- Aquel derivado de los factores endógenos. Se define como la incapacidad de la

coalición dominante para poder procesar los problemas derivados de la **reproducción** político-ideológica, personal-carismática o legal-institucional del régimen burocrático-autoritario. En el caso de Uruguay, este factor se complementó con la ausencia, en un primer momento, y con el fracaso, posteriormente, del proyecto fundacional¹⁴⁰.

III).- Se refiere a los factores de carácter **determinante**. Esta denominación es asignada en función a su capacidad para alterar las preferencias de algunos de los actores de la coalición autoritaria, de manera que, en virtud de las nuevas condiciones, se produzca un conflicto para ese actor en cuanto al balance sobre los costos/beneficios de mantener su apoyo al régimen¹⁴¹. En el caso de Uruguay, se manifiesta, a juicio del autor, un único factor de esta naturaleza, el cual deriva de la específica combinación de los denominados factores endógenos expresados en los dos niveles explicativos anteriores. Esta condición determinante se define, en clave de hipótesis de estudio, como **la crisis de la legitimidad autoritaria** (cuya causa directa se asocia con el reconocimiento de la derrota experimentada por la coalición gobernante en el Plebiscito de 1980)¹⁴².

Las consecuencias derivadas de los resultados electorales de la consulta popular de 1980, suficientemente analizadas en el *Capítulo II.3* de la presente tesis doctoral, se expresaron en un incremento de los conflictos al interior de la coalición dominante. Por tanto, la crisis de la legitimidad autoritaria, como factor determinante, desencadenó una serie de **manifestaciones** propias de la descomposición del régimen político uruguayo.

En un período que se desarrolla durante dos años -desde el reconocimiento de la derrota en el Plebiscito hasta la celebración de las elecciones para las autoridades partidistas- se manifiesta una secuencia de acontecimientos, de carácter discontinuo, que evidencian la erosión de la cohesión interna de la coalición gobernante¹⁴³.

En primer lugar, la menor eficacia en la **satisfacción de las demandas** de los actores integrantes de la coalición aumentó el número de los *socios* insatisfechos. Este proceso se relacionó con la preservación de la autonomía política de las Fuerzas Armadas uruguayas con respecto a los intereses sectoriales representados por los sectores civiles de la coalición

dominante¹⁴⁴. El punto de inflexión en estas relaciones se manifestó en 1982, con ocasión de los resultados de las denominadas elecciones internas. A partir de esta fecha tiene lugar una profunda ruptura al interior del régimen; tanto entre los grupos civiles de la coalición y sus homónimos militares como al interior de estos últimos. Su manifestación más evidente fue la absoluta pérdida de protagonismo, dentro de las futuras negociaciones de apertura política, experimentada por los sectores civiles afines al Gobierno¹⁴⁵.

En segundo término, la crisis de la legitimidad autoritaria erosionó la capacidad del régimen para limitar la **expansión del pluralismo**. Con las consultas populares de 1980 y de 1982, el gobierno autoritario convirtió a la oposición política en el único interlocutor legítimo de la sociedad civil. En este sentido, la realización de ambas consultas reactivó la capacidad de liderazgo, *congelada* desde 1973-76, de las élites político-partidistas.

Por último, la crisis, producto de los resultados de 1980 y de 1982, aumentó los niveles de la **movilización social**, y, consecuentemente, disminuyó las posibilidades de represión¹⁴⁶.

En síntesis, la erosión del régimen uruguayo se evidenció mediante un doble proceso de socavamiento: por un lado, con la crisis de la legitimidad autoritaria producto de los resultados del Plebiscito de 1980; y, por otro, con la creación, fruto de la convocatoria electoral de 1982, de las condiciones necesarias para la presencia de las denominadas *opciones preferibles*¹⁴⁷. El elemento que sirvió de correa de transmisión entre ambos procesos fue la acción política de las élites partidistas.

Por último, sólo resta interrogarse sobre si la ruptura de la coalición dominante supuso una garantía suficiente para el inicio del proceso de democratización¹⁴⁸. En el caso de Uruguay, se afirma que existió un *punto de no retorno* en el momento en que a la débil legitimidad del régimen se unió, por una parte, una ostensible disminución de su eficacia en la toma de decisiones políticas, y, por otra, unos importantes incrementos del pluralismo político y de la movilización social.

3.- LA RUTA HACIA LA DEMOCRACIA

Este epígrafe hace referencia al estudio de los ya citados factores de carácter *genérico* (exógenos y endógenos) que, en materia de coaliciones e instituciones, influyeron (o no) sobre el proceso de (re)democratización en Uruguay. Esta estrategia analítica supone, previamente, una taxonomía de las posibles **rutas democratizadoras**.

Una primera ruta de democratización tiene como dimensión central los **factores internacionales** de carácter político y/o económico¹⁴⁹. Este supuesto, sin embargo, no tiene una aplicación determinante para el caso de Uruguay. En este país, como en la mayoría de los de América Latina, los componentes *domésticos* predominaron sobre los factores internacionales para determinar tanto la crisis del régimen autoritario como el posterior proceso de democratización política¹⁵⁰. Esta afirmación no supone eliminar del contexto uruguayo la noción de *presión* internacional, si bien, en la praxis, la política exterior de las potencias extraregionales, en concreto de la de los Estados Unidos de América, no fue significativa para el retorno a la democracia. En este sentido, el período asociado al incremento de la represión socio-política practicada por el gobierno autoritario se correspondió con la situación internacional más desfavorable (Presidencia de James Carter, 1976-80), mientras que la apertura política del régimen coincidió con la posición de menor crítica mantenida por su sucesor Ronald Reagan¹⁵¹. Igualmente, tampoco se mostró decisivo el denominado *efecto dominó* de otros procesos de transición experimentados por los países de la región. Su simultaneidad temporal se asoció más a factores de carácter estructural -de manera análoga al origen de estos regímenes- que de influencia recíproca. En este sentido, los procesos de Argentina y Brasil ejercieron una mayor determinación en el modelo de *ensayo fundacional* del régimen autoritario uruguayo que en el curso de la transición hacia la democracia. Por último, el impacto de la crisis económica internacional, que afectó profundamente durante la década de 1980 a las economías *periféricas*, no se manifestó en Uruguay hasta 1982. Esto indica que la primera expresión de rechazo hacia el régimen, con ocasión de la realización del Plebiscito Constitucional de noviembre de 1980, no se explica mediante factores de índole económica¹⁵². En todo caso, el posterior desarrollo de la crisis aceleró la descomposición de la coalición gobernante, de manera que en las consultas

electorales de 1982 y de 1984 es posible correlacionar el deterioro de la situación económica con el escaso rendimiento de los sectores partidistas afines al régimen autoritario¹⁵³. En conclusión, las condiciones internacionales no se manifestaron como explicativas ni determinantes en la apertura del proceso de transición uruguayo, de forma que, en la naturaleza y en las dinámicas de éste, se debe reconocer la importancia central de los factores de carácter endógeno.

Dentro del **marco doméstico**, la transición política en Uruguay se manifestó determinada por dos *rut*as democratizadoras, de acuerdo al actor hegemónico en su definición, desarrolladas de forma consecutiva. Estas rutas revelan tanto las etapas de la transición como el comportamiento estratégico de los actores durante la misma. La primera, definida por el inicio del proceso de transición, tiene como actor protagonista a las Fuerzas Armadas como institución. Esta etapa se desarrolla entre diciembre de 1980 (reconocimiento de la derrota en el plebiscito) y mayo de 1983 (inicio de las conversaciones de *Parque Hotel*). En la segunda, que abarca el período comprendido entre esta última fecha y noviembre de 1984 (realización de las elecciones nacionales), el proceso de transición se mostró determinado por la acción política de las élites partidistas opositoras, mediante sucesivas negociaciones con los representantes del régimen autoritario. En ambos momentos, el papel desarrollado por la sociedad civil como actor político -ya mediante su expresión electoral, ya a través de su movilización social- constituyó un ingrediente adicional importante, aunque insuficiente, para el éxito del proceso de transición hacia la democracia¹⁵⁴.

Esta estructura de carácter triangular, integrada por las motivaciones de la institución militar, para poner en marcha la apertura política, y por las estrategias de los partidos, en el desarrollo de la misma, así como por el papel ejercido por la sociedad civil en la redefinición de ambas dimensiones, constituyó el contexto básico del proceso de transición hacia la democracia. Si este análisis es correcto, el factor determinante, del proceso que se desarrolló entre la crisis de la legitimidad autoritaria y la restauración del sistema político, se define por la negociación sistemática de las élites partidistas con los representantes de las Fuerzas Armadas. De esta manera, se infiere que la tendencia de situar los pactos partidistas y la acción institucional de los militares, como indicadores de una transición resuelta con éxito,

es correcta. En el caso de Uruguay, esta hipótesis se verificó porque, en las etapas del proceso de transición política, el comportamiento de los actores se guió por la *voluntad*, de la coalición autoritaria que detentó el poder, para retirarse del mismo, y, de los partidos políticos opositores, para poner en marcha un nuevo orden democrático.

4.- EL COMPORTAMIENTO ESTRATEGICO DE LOS ACTORES

La ruta de democratización centrada en la dimensión doméstica definió la existencia, en las primeras fases de la apertura política, de dos **actores** centrales en la dinámica del proceso de transición: las Fuerzas Armadas y la oposición civil al régimen autoritario, en especial las élites político-partidistas. La acción política de ambos actores durante el proceso democratizador se manifestó de acuerdo a una serie de *alternativas estratégicas* diversas, pautadas por la herencia de la cultura política democrática. En el caso del primer actor, su comportamiento estratégico se evidenció en un proceso *fragmentado* por la aplicación de tres esquemas de acción política disímiles, de acuerdo a la existencia en el interior de la coalición autoritaria de diversos grupos con intereses contrapuestos¹⁵⁵. En el caso de las élites político-partidistas, es posible identificar dos factores explicativos de su acción política durante el proceso de transición: su histórica centralidad dentro del tradicional marco institucional y su tácita cooperación política¹⁵⁶. Su interacción con las alternativas estratégicas de las Fuerzas Armadas se definió, en un primer momento, en un marco caracterizado por la *electoralización* de la arena política, y, después, mediante el esquema de acción aquí denominado negociación-consenso-pacto.

Conforme a este modelo de análisis, las **Fuerzas Armadas**, mediante su acción político-institucional, definieron tres etapas consecutivas del proceso global iniciado con la ruptura constitucional de 1973. En una primera fase, que se desarrolló entre éste año y la deposición del Presidente Bordaberry en 1976, su comportamiento se evidenció mediante dos manifestaciones discursivas conexas: por un lado, su no participación, como institución

estatal, en el Gobierno¹⁵⁷; y, por otro, la justificación de su intervención en los asuntos públicos en defensa del orden democrático tradicional, ante las potenciales amenazas de *involución comunista*. En este sentido, el inicio del régimen autoritario se asoció con una dictadura transitoria de carácter **comisarial**, cuyo principal objetivo era dotar de capacidad institucional el "*vacío de poder previamente existente*" mediante la desmovilización socio-política¹⁵⁸.

Sin embargo, durante el transcurso de esta fase tuvo lugar un proceso paralelo: la ascendente infiltración de las Fuerzas Armadas, como actor político, en el tejido institucional¹⁵⁹. Su consecuencia inmediata se manifestó en la adopción explícita de un discurso de carácter autoritario que, en la praxis, se resolvió mediante el denominado *segundo golpe de estado* de 1976. Con este acontecimiento se inauguró la segunda etapa del régimen autoritario. En ésta, se asistió al diseño de un **ensayo fundacional**: un proyecto de transformación radical de la sociedad desde el Estado a través de la puesta en práctica de una nueva matriz de relaciones entre los poderes estatales¹⁶⁰.

La cristalización de esta mutación estratégica se realizó mediante dos niveles de acción simultáneos. En primer lugar, la existencia de una hegemonía de los sectores *duros* al interior de la institución militar, dispuestos a fundar un nuevo orden político, se expresó mediante la incorporación al régimen de fuentes de legitimidad propias. Con esta motivación se desarrolló un explícito *corpus* institucional que, mediante la abrogación unilateral de un poder constituyente/legislativo -*Actos Institucionales*-, puso en discusión las tradicionales reglas del juego político¹⁶¹. En segundo término, se intensificó el proceso de represión selectiva -para "*poner la casa en orden*"- que se manifestó en la emergencia de una profunda transformación de los valores democráticos hacia la corporativización y militarización extrema de la sociedad civil¹⁶².

Por último, en la tercera etapa -desarrollada entre el Plebiscito de noviembre de 1980 y el Acuerdo de agosto de 1984-, el régimen manifestó nuevamente, de manera explícita, su carácter **transicional**. Durante esta fase, el comportamiento estratégico de los sectores *blandos* de la institución militar se orientó en la búsqueda de algún tipo de fuente de

legitimidad externa, a través, primero, de sucesivas consultas electorales, y, más tarde, de una *invitación* a la cooperación de las élites partidistas, con el objeto de institucionalizar su proyecto de *democracia protegida*¹⁶³. Estos acontecimientos propiciaron el levantamiento de las restricciones a algunas de las libertades individuales, lo que constituyó, a su vez, un primer espacio de expresión para el ingreso de la oposición moderada en la arena política. Esta dinámica de liberalización supuso no sólo la existencia de unas élites políticas democráticas, sino también una acción de supervivencia institucional por parte de las propias Fuerzas Armadas.

Como consecuencia del fracaso experimentado por el proyecto militar de institucionalización, el régimen autoritario procesó, durante el año de 1984, una ruta de democratización centrada en los esquemas de la negociación política. Con el proceso de transacción abierto, la oposición se mostró dispuesta a negociar el cambio político mediante una estrategia de *regulación del conflicto* que diese participación a todos los actores a través de sus respectivos partidos políticos. Este modelo, definido en principio por la propia institución militar, *necesitó -condicionado por el resultado de las elecciones de 1982- del consenso con las cúpulas partidistas*. De esta manera, la negociación se estableció en base a dos relevantes circunstancias. En primer lugar, el incesante incremento de los *costos de represión* de la iniciativa política por parte de la coalición dominante, ya reflejado en las divisiones internas dentro de la corporación militar, y, en segundo lugar, la *interdependencia de intereses* entre las fuerzas negociadoras, reafirmada ésta por el peso de la cultura política tradicional.

En referencia a las estrategias políticas de los **actores partidistas** -durante un período que se puede acotar entre marzo y agosto de 1984-, éstas se situaron en un eje de acción aquí denominado *negociación-consenso-pacto*.

El **Frente Amplio** se situó en el escenario político en una posición de suma fortaleza; a consecuencia tanto de su papel en el proceso de movilización social como del control ejercido sobre el movimiento sindical, aspectos del que habían estado ausentes los partidos políticos tradicionales. En este sentido, se privilegió una táctica de *reforzamiento positivo*, ya que su poder de negociación aumentó al incrementarse, y hacerse visible, su capacidad de control

sobre el recurso a la movilización popular. Al mismo tiempo, Líber Seregni apeló por una *estrategia de acuerdo*, tanto de consenso con las otras fuerzas políticas como de negociación con la cúpula militar. En cuanto al **Partido Nacional**, encontró imposible su participación en ningún pacto con las Fuerzas Armadas por el explícito veto militar hacia Wilson Ferreira Aldunate¹⁶⁴. Su táctica de "*movilización sin negociación*", prevista para reafirmar su identidad como fuerza electoral, aumentó, sin embargo, la capacidad de acción y la firmeza en las decisiones de la institución castrense. El *pulso* en el terreno de las capacidades de orientación de la transición se tradujo en un veto formal hacia la participación de los blancos en el pacto de restauración.

El resultado de esta dinámica alzó como gran beneficiario del proceso de transición política al **Partido Colorado**, y, en su seno, a Julio María Sanguinetti. Para Charles G. Gillespie, este dirigente colorado, principal artífice de las negociaciones establecidas con la institución armada, "*debía de cambiar [en el pacto con los militares] al líder blanco por el Frente Amplio*"¹⁶⁵. El Partido Colorado consideró que sólo ganaría las elecciones de 1984 si la coalición de izquierdas era rehabilitada, si bien esta operación únicamente podría realizarse frente a la cúpula militar mediante el referido cambio¹⁶⁶. En este sentido, el pacto de restauración supuso la localización de un enemigo común, cuya marginación debería satisfacer a la mayoría de las fuerzas negociadoras.

En definitiva, en comparación con los resultados de las elecciones de 1982, esta nueva situación se mostraba paradójica: el partido ausente y el derrotado en esa convocatoria electoral quedaron como los dueños del juego político frente a las Fuerzas Armadas, mientras que el partido victorioso pasó al terreno de la marginación¹⁶⁷. Sin embargo, lo que puede resultar una paradoja del destino político fue, en la realidad, un sofisticado proceso de negociación pautado por los recursos de poder de cada uno de los actores en relación a sus prioridades de acción estratégica. En este contexto, el caso uruguayo se presentó como una redemocratización en la que, de manera sorprendente, las fuerzas negociadoras coincidieron en unos términos mínimos aceptables que diferían escasamente de una restauración global del régimen político previo a la intervención militar de 1973¹⁶⁸.

NOTAS FINALES

1. Se refiere a la distancia temporal que separó la publicación de las dos obras de referencia más importantes en el estudio de ambos procesos; Juan J. **Linz** y Alfred **Stepan** (Eds.) (1978): *The Breakdown of Democratic Regimes*, Johns Hopkins University Press, Baltimore; y, Guillermo **O'Donnell**, Philippe **Schmitter** y Laurence **Whitehead** (Eds.) (1986): *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.

2. La incipiente literatura académica que se dedicó al estudio de este fenómeno popularizó el término quiebra; concepto que, sin embargo, tiene una dudosa adecuación al proceso que intenta analizar. De este modo, una quiebra institucional puede conceptualizar un acto temporal durante el cual el Parlamento es disuelto, el Presidente de la República depuesto, y las libertades públicas y los derechos individuales y colectivos son formalmente reducidos o anulados. Sin embargo, tales hechos, aunque importantes, y trágicos, se reducen a una mera anécdota; son ya el fruto de un continuo proceso de desgaste y erosión del régimen democrático. Será la esencia de este proceso el objeto de estudio que se define como quiebra institucional de un régimen político democrático.

3. Leonardo **Morlino** (1987): "Democratic Establishments: a Dimensional Analysis", en Baloyra, E., (Ed.), *Comparing New Democracies. Transition and Consolidation in Mediterranean Europe and Southern Cone*, Westview Press, Boulder (pág. 57). Un ejemplo de esta modificación será la acción del gobierno autoritario de convocar a las élites políticas, previamente excluidas, para debatir las normas para la realización de elecciones competitivas, o para la elaboración de un nuevo texto constitucional, o, incluso, para definir una agenda democratizadora en términos más vagos que los anteriores. Por el contrario, no resultarían tan claras unas medidas de liberalización de la prensa, o la creación de espacios legales para la libre sindicalización, aunque, de hecho, en muchas ocasiones, estos cambios constituyen el inicio de los procesos de transición.

4. Enrique **Baloyra** (1987): "Democratic Transition in Comparative Perspective", en Baloyra, E. (Ed.), *Comparing New Democracies. Transition and Consolidation in Mediterranean Europe and Southern Cone*, Westview Press, Boulder (págs. 12-13).

5. En términos de Guillermo **O'Donnell** y Philippe **Schmitter** (1988): *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Paidós, Buenos Aires (págs. 19-27).

6. Adam **Przeworski** (1988): "Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia", en O'Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. (Eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas*, Paidós, Buenos Aires (pág. 93).

7. Como ejemplo del primer caso se puede situar a Argentina; del segundo, a Brasil.

8. En la terminología de Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter (1988): *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Paidós, Buenos Aires (pág. 30).

9. El adjetivo *adecuado* hace referencia a la secuencia lógica expresada en comentarios anteriores. Así, una vez abierto un espacio legal de expresión o asociación, debe comenzar el período de exigencias democratizadoras. Ahora bien, un reclamo democratizador excesivo y/o realizado a *destiempo* puede implicar el retroceso de la dinámica de liberalización.

10. Los primeros estudios sobre las fases y los requisitos teóricos de la formación de los sistemas democráticos, que sirvieron de base para los posteriores análisis sobre las transiciones políticas, se originan en contraposición a los enfoques funcionalistas y mecanicistas de las décadas de 1950 y 1960, los cuales consideraban la existencia de una relación causal entre determinadas condiciones objetivas de carácter socio-económico y la estabilidad democrática. Los dos estudios prototípicos de esta tesis corresponden a Seymour M. Lipset (1959): "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", en *American Political Science Review*, vol. 53, n° 1 (págs. 69-105); y, Barrington Moore (1966): *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, Harvard University Press, Cambridge. Por el contrario, los estudios posteriores coincidieron en situar a la concertación y al gradualismo como los elementos claves en los orígenes de las nuevas democracias. Así, Dankwart Rustow (1970): "Transitions to Democracy", en *Comparative Politics*, vol. 2, n° 3 (págs. 337-363), propuso un modelo genético basado en las diferentes fases del proceso de transición y en la influencia de cada una de éstas en la fase sucesiva. Por su parte, Robert A. Dahl (1971): *Polyarchy*, Yale University Press, New Haven, especificó en su obra las combinaciones probables entre variables de la esfera política y del ámbito socio-económico que harían posible el inicio de una transición.

11. Adam Przeworski (1988): "Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia", en O'Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. (Eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas*, Paidós, Buenos Aires (pág. 80).

12. Los estudios iniciales más sobresalientes en torno a este concepto son los de Guillermo O'Donnell (1982): "Notas para el estudio del proceso de democratización política a partir del Estado burocrático-autoritario", en *Desarrollo Económico*, vol. 22, n° 86, Buenos Aires (págs. 231-248); y, Philippe Schmitter (1980): "Speculations about the Prospective Demise of Authoritarian Regimes and its Possible Consequences", en *Working Papers*, n° 80, Wilson Center, Washington D.C.

13. Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter (1988): *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Paidós, Buenos Aires (págs. 106-115); y, Giuseppe Di Palma (1988): "La consolidación democrática: una visión minimalista", en *Revista*

Española de Investigaciones Sociológicas, nº 42, CIS, Madrid (pág. 73).

14. Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter (1988): *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Paidós, Buenos Aires (págs. 15-18).

15. Norberto Bobbio (1987): *The Future of Democracy. A Defence of the Rules of the Game*, Polity Press, Cambridge.

16. Juan J. Linz (1990): "Transiciones a la democracia", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 51, CIS, Madrid (pág. 10).

17. Juan J. Linz (1970): "An Authoritarian Regime: The Case of Spain", en Allardt, E. y Rokkan, S. (Eds.), *Mass Politics: Studies in Political Sociology*, Free Press, New York (pág. 255).

18. Por el adjetivo *dominante*, el autor identifica el control mayoritario que los miembros de la coalición ejercen sobre los principales recursos de los poderes estatales, la toma de decisiones políticas y económicas, y los medios coercitivos; ver, Leonardo Morlino (1981): "Del fascismo a una democracia débil. El cambio de régimen en Italia (1939-1948)", en Santamaría, J. (Comp.), *Transición a la democracia en el sur de Europa y América Latina*, CIS, Madrid (págs. 96-97).

19. Para Leonardo Morlino, las transformaciones más comunes son las crisis económicas, los aumentos en los niveles de movilización social, los conflictos bélicos y la presión internacional. José M^a Maravall y Julián Santamaría añaden a éstas las derivadas de la incapacidad del régimen para asegurar su reproducción. Complementariamente, para los casos de América Latina, debe tenerse muy en cuenta la ausencia, o el agotamiento por ineficaces, de los *proyectos fundacionales*. Ver, Leonardo Morlino (1981): "Del fascismo a una democracia débil. El cambio de régimen en Italia (1939-1948)", en Santamaría, J. (Comp.), *Transición a la democracia en el sur de Europa y América Latina*, CIS, Madrid (pág. 99); y, José M^a Maravall y Julián Santamaría (1988): "El cambio político en España y las perspectivas de la democracia", en O'Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. (Eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Europa Meridional*, Paidós, Buenos Aires (pág. 114).

20. José M^a Maravall y Julián Santamaría (1988): "El cambio político en España y las perspectivas de la democracia", en O'Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. (Eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Europa Meridional*, Paidós, Buenos Aires (pág. 114).

21. Adam Przeworski (1988): "Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia", en O'Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. (Eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*.

Perspectivas comparadas, Paidós, Buenos Aires (págs. 84-88), realiza una interesante aproximación al concepto de legitimidad como factor determinante en el derrumbe de los regímenes autoritarios. Para este autor, la afirmación de que la pérdida de legitimidad del régimen autoritario conduce a su quiebra es errónea. A su entender, la estabilidad de cualquier sistema de dominación no depende de su legitimidad, sino de la presencia o ausencia de *opciones preferibles*.

22. Robert A. Dahl (1989): *La poliarquía. Participación y oposición*, Tecnos, Madrid (pág. 55).

23. Así lo señala Juan J. Linz (1992): "La transición a la democracia en España en perspectiva comparada", en Cotarelo, R. (Comp.), *Transición política y consolidación democrática en España (1975-1986)*, CIS, Madrid (pág. 445). Otras posibilidades quedan abiertas, como es el caso de un reequilibrio de la coalición dominante, o el surgimiento de un actor hegemónico con capacidad de limitar los espacios de oposición abiertos y desmovilizar a los otros actores (por ejemplo, a través de un golpe de estado por parte de las Fuerzas Armadas, o de un movimiento revolucionario que capitalice la descomposición del régimen). Para José M^a Maravall y Julián Santamaría, las opciones abiertas por la crisis del régimen autoritario dependen de que éste reaccione en una fase temprana o tardía de la crisis; ver, José M^a Maravall y Julián Santamaría (1988): "El cambio político en España y las perspectivas de la democracia", en O'Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. (Eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Europa Meridional*, Paidós, Buenos Aires (pág. 114). Complementariamente, para Leonardo Morlino, el cambio de régimen se relaciona con la posibilidad de que una nueva coalición dominante se haya formado y tenga capacidad de estabilizar el régimen; ver, Leonardo Morlino (1981): "Del fascismo a una democracia débil. El cambio de régimen en Italia (1939-1948)", en Santamaría, J. (Comp.), *Transición a la democracia en el sur de Europa y América Latina*, CIS, Madrid (pág. 104). En el caso de Chile, la dilatada transición hacia la democracia se debió en gran medida a una temprana reacción de la coalición autoritaria ante los efectos de la crisis económica, lo cual posibilitó un reequilibrio de la misma.

24. La propuesta expuesta a continuación se corresponde, de manera esquemática, al planteamiento formulado por Alfred Stepan (1986): "Caminos hacia la redemocratización: consideraciones teóricas y análisis comparativos", en O'Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. (Eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas*, Paidós, Buenos Aires (págs. 105-135).

25. Alfred Stepan (1986): "Caminos hacia la redemocratización: consideraciones teóricas y análisis comparativos", en O'Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. (Eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas*, Paidós, Buenos Aires (págs. 108-117), considera a los casos de Holanda, Bélgica, Noruega, Dinamarca, Francia, Grecia, Italia, Alemania, Japón y Austria, todos ellos tras la Segunda Guerra Mundial, como paradigmas de este tipo de transición. Por otra parte, en los análisis de casos, diversos autores coinciden en subrayar la influencia de estos factores en los procesos de redemocratización, por ejemplo, de Alemania e Italia; ver, Karlheinz Niclauss (1982): "Political Reconstruction at Bonn", y Giuseppe Di Palma (1982): "Italy: Is There a Legacy

and Is It Fascist?"; ambos en Herz, J.H. (Ed.), *From Dictatorship to Democracy. Coping with the Legacies of Authoritarianism and Totalitarianism*, Greenwood Press, Westport (págs. 39-56 y 107-134, respectivamente).

26. Esta posición es ampliamente confirmada en los trabajos de Enrique **Baloyra** (1987): "Democratic Transition in Comparative Perspective", en Baloyra, E. (Ed.), *Comparing New Democracies. Transition and Consolidation in Mediterranean Europe and the Southern Cone*, Westview Press, Boulder (págs. 9-52); y, Guillermo **O'Donnell** (1988): "Introducción a los casos latinoamericanos", en O'Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. (Eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. América Latina*, Paidós, Buenos Aires (págs. 15-36).

27. En América Central y en el Caribe algunos de estos factores externos han tenido una gran eficacia. En 1978, el gobierno norteamericano presionó al Presidente de la República Dominicana, Joaquín Balaguer, para el reconocimiento de los resultados de las elecciones celebradas, las cuales daban el triunfo a la oposición. Igualmente, las democratizaciones de El Salvador, de Honduras y de Guatemala durante la década de 1980 se produjeron en el marco de las presiones de los Estados Unidos. Ver al respecto, Laurence **Whitehead** (1986): "Aspectos internacionales de la democratización", en O'Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. (Eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas*, Paidós, Buenos Aires (págs. 15-78).

28. Esta última ruta muestra escasos ejemplos dentro del área latinoamericana. Costa Rica, en 1948, y Bolivia, en 1952, son los modelos de transición que más se aproximan a una ruptura violenta organizada, y liderada mediante partidos democráticos reformistas, el Movimiento de Liberación Nacional y el Movimiento Nacional Revolucionario, respectivamente. Por su parte, Nicaragua, en 1979, es tal vez el único país que se aproxima al modelo de una transición hacia la democracia a través de una revolución de carácter marxista.

29. La inmensa mayoría de las transiciones políticas acaecidas en América Latina durante la década de 1980 han seguido la ruta descrita en el subtipo A). Las excepciones corresponden a Argentina, en 1983, cuando el colapso de la institución militar fue total, y a Colombia y a Venezuela, ambas en 1958, donde los partidos políticos preexistentes al período autoritario precipitaron la transición mediante un acuerdo partidista. Por su parte, en Chile (1989) y en Uruguay (1984) se combinó la regla general con algún tipo de pacto partidista.

30. En este caso, las Fuerzas Armadas mantuvieron fuertes prerrogativas en las primeras elecciones democráticas, al hacer prevalecer la exclusión de determinados partidos políticos o líderes partidistas (Ecuador y Uruguay). En el caso de Brasil, se opusieron a la tradicional elección directa del Presidente de la República (a pesar de soportar la mayor movilización política nunca efectuada en favor de este método electivo). En Chile, la institución militar mantiene intactos, aún hoy, los privilegios obtenidos durante el régimen autoritario.

31. La *ruta* mediante la exclusiva movilización de la sociedad civil sería suficiente en una situación de extrema descomposición del régimen autoritario aunada a la práctica ausencia de un sistema de partidos minimamente estructurado. Por su parte, el impulso democratizador desde el gobierno será más exitoso cuanto más se aleje dicho gobierno de la tutela institucional de las Fuerzas Armadas. Este sería el caso de los regímenes personalistas o patrimonialistas, o de aquellos que han separado a la institución militar de los poderes estatales.

32. Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter (1988): *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Paidós, Buenos Aires (págs. 32-35).

33. La tesis del autor señala que cuando las Fuerzas Armadas deben gobernar un colectivo cuyos principios son diametralmente opuestos a los de éstas, la institución militar subvertirá su propia esencia; ver, Alain Rouquié (1988): "La desmilitarización y la institucionalización de los sistemas políticos dominados por los militares en América Latina", en O'Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. (Eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas Comparadas*, Paidós, Buenos Aires (págs. 174-179).

34. Esta segunda opción, que se mostró inviable en el caso de los regímenes burocrático-autoritarios, presentó el problema adicional de la sucesión presidencial.

35. Un factor de cohesión de estas élites políticas opositoras podría haber estado desempeñado por alguna forma de liderazgo personalista. Sin embargo, y a pesar del fuerte grado de personalización de la política latinoamericana, las transiciones de América Latina no aportaron líderes incuestionables debido al papel de los partidos tradicionales; ver, Manuel Alcántara (1992): "Las transiciones a la democracia en España, América Latina y Europa oriental. Elementos de aproximación a un estudio comparativo", en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n° 11, CEC, Madrid (pág. 13).

36. Esta situación interna puede explicar, en alguna medida, una pauta recurrente, que Enrique Baloyra presenta como paradójica: los regímenes de tipo personalista o patrimonialista tienen una duración superior, y son más difíciles de ser objeto de transformaciones, que los denominados como burocrático-autoritarios; ver, Enrique Baloyra (1981): "La transición del autoritarismo a la democracia en el sur de Europa y en América Latina: problemas teóricos y bases de comparación", en Santamaría, J. (Comp.), *Transición a la democracia en el sur de Europa y América Latina*, CIS, Madrid (págs. 309-313). Por otra parte, Chile representa el caso de un régimen con un perfil burócratico-autoritario y personalista a la vez. Si bien, la duración del régimen, y de su proceso de transición, fue superior a la de otros países, ésta no se basa solamente en el carácter personalista del mismo. De cualquier forma, resulta sugestiva la tesis propuesta por Karen Remmer (1989): "Neo-patrimonialism: the Politics of Military Rule in Chile, 1973-1987", en *Comparative Politics*, vol. 21, n° 1 (págs. 149-170), defendiendo la idea de que, a la luz del caso chileno, el personalismo puede constituir una ventaja para la supervivencia de los regímenes autoritarios.

37. En algunos casos, fruto de la naturaleza de los procesos de transición, este acuerdo no tuvo lugar (Argentina), o se produjo una vez iniciado el proceso de consolidación (Uruguay). En Argentina, a continuación de una desastrosa derrota militar, el régimen cedió paso a la oposición democrática, careciendo de la capacidad para imponer serias restricciones al régimen emergente. El hecho de que en este país se presenciara el primer juicio civil a las Fuerzas Armadas por violaciones a los Derechos Humanos en la historia de América Latina no es casual.

38. Se refiere a la aprobación de una nueva constitución mediante una Asamblea electa, caso de Brasil, o a la realización de elecciones parlamentarias y presidenciales mediante la recuperación de las leyes preautoritarias, como sucedió en Uruguay, en Bolivia y en Argentina. El caso de Chile presenta más dudas en esta tercera dimensión, ya que tanto su actual Constitución como la realización de sus primeras elecciones democráticas tuvieron lugar en el marco de las normas autoritarias.

39. Para el caso español, análisis de periodización con algunas similitudes al expuesto en el texto pueden encontrarse en José M^a Maravall y Julián Santamaría (1988): "El cambio político en España y las perspectivas de la democracia", en O'Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. (Eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Europa Meridional*, Paidós, Buenos Aires (págs. 112-115); y, Ramón Cotarelo (1992): "La transición democrática española", en Cotarelo, R. (Comp.), *Transición política y consolidación democrática en España (1975-1986)*, CIS, Madrid (págs. 13-14).

40. Leonardo Morlino (1987): "Democratic Establishments: a Dimensional Analysis", en Baloyra, E., (Ed.), *Comparing New Democracies. Transition and Consolidation in Mediterranean Europe and Southern Cone*, Westview Press, Boulder (pág. 58).

41. A modo de ejemplo, Chile completó *procedimentalmente* su proceso de transición democrática debiendo aceptar el nuevo gobierno un Parlamento con presencia de legisladores designados (no electos), al General Augusto Pinochet como Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas y una legislación electoral impuesta por el régimen anterior. Por su parte, Uruguay realizó sus primeras elecciones democráticas de la década (1984) con determinados líderes políticos proscritos (incluso, uno de los candidatos presidenciales favoritos se encontraba no sólo proscrito, sino en prisión).

42. Este último tipo es el caso de Chile; mientras que las restauraciones se corresponden con Argentina y Uruguay, y las refundaciones con Perú. Ver, Manuel Alcántara (1992): "Las transiciones a la democracia en España, América Latina y Europa oriental. Elementos de aproximación a un estudio comparativo", en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n^o 11, CEC, Madrid (págs. 12-13).

43. Imaginando un *continuum*, el caso chileno representaría un ejemplo paradigmático de los procesos de reforma, mientras que, en el otro extremo, la representatividad de un proceso de ruptura vendría definida por el caso argentino. Uruguay presenta un proceso mixto, mediante pacto, similar al español.

-
44. José M^a **Maravall** y Julián **Santamaría** (1988): "El cambio político en España y las perspectivas de la democracia", en O'Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. (Eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Europa Meridional*, Paidós, Buenos Aires (págs. 114-116).
45. Alfred **Stepan** (1986): "Caminos hacia la redemocratización: consideraciones teóricas y análisis comparativos", en O'Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. (Eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas*, Paidós, Buenos Aires (págs. 105-135).
46. José M^a **Maravall** y Julián **Santamaría** (1988): "El cambio político en España y las perspectivas de la democracia", en O'Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. (Eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Europa Meridional*, Paidós, Buenos Aires (pág. 115).
47. Usando la terminología anterior, la transición mediante *pacto* se correspondería con la reforma desde arriba (Colombia y Venezuela, ambas en 1958, y más recientemente Uruguay); mediante *imposición* se correspondería con la ruptura desde arriba (Brasil, Ecuador, Paraguay y El Salvador); mediante *reforma* se correspondería con la reforma desde abajo (Chile en 1973); y, mediante *revolución* se correspondería con la ruptura desde abajo (México en 1910, Bolivia en 1952, Cuba en 1959 y Nicaragua en 1979). Ver al respecto, Terry L. **Karl** (1990): "Dilemmas of Democratization in Latin America", en *Comparative Politics*, vol. 22, n° 4 (págs. 8-11).
48. Samuel **Valenzuela** (1990): "Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notions, Process and Facilitating Conditions", en *Working Papers*, n° 150, Helen Kellogg Institute, Notre Dame University, Notre Dame.
49. Al respecto, ver Liliana **De Riz** (1989): "Política y partidos. Ejercicio de análisis comparado: Argentina, Chile, Brasil y Uruguay", en Cavarozzi, M. y Garretón, M.A. (Coords.), *Muerte y resurrección: Los partidos políticos en el autoritarismo y las transiciones del Cono Sur*, FLACSO, Santiago de Chile (págs. 35-78).
50. Al respecto, ver Karen **Remmer** (1985): "Redemocratization and the Impact of Authoritarian Rule in Latin America", en *Comparative Politics*, vol. 17, n° 2 (págs. 253-275).
51. Contrariamente a la disposición contenida en el proyecto de reforma constitucional derrotado en el Plebiscito de 1980; en ésta, se derogaba el sistema del doble voto simultáneo, y se establecían las candidaturas únicas para cada cargo electivo.

52. En las reuniones con la COMASPO, el Partido Colorado propuso la permanencia de este método de elección, sin embargo, los representantes del Partido Nacional, en defensa del sistema establecido en sus estatutos, de acuerdo al cual la renovación de la dirección partidista se produce en relación a los resultados obtenidos en las elecciones nacionales, se opuso a la institucionalización de este procedimiento; ver, Rolando Franco (1985): *Democracia "a la uruguaya" -análisis electoral 1925-1985-*, ed. El Libro Libre, Montevideo (pág. 126).

53. El mecanismo de composición de cada *Convención Partidista* era el siguiente: a) Dividir el total de votos obtenidos por cada partido político en todo el territorio nacional entre quinientos, siendo el resultante de esta operación el cociente electoral partidista; b) Cada departamento elegiría tantos miembros como fuese el resultante de la división del total de votos válidos obtenidos en ese departamento entre el cociente electoral partidista; c) Los puestos no adjudicados se determinarían por el método del mayor cociente; d) Una vez determinado el número de convencionales que correspondería a cada departamento, éstos se distribuirían entre las listas presentadas, para lo cual se determinaría el cociente electoral departamental, dividiendo el total de votos de cada departamento entre el número de cargos que le habría correspondido; y, e) A cada lista le corresponderían tantos cargos como veces sus votos llenaran el mencionado cociente, determinándose por mayores cocientes aquellos puestos que quedasen sin atribuir.

54. Juan P. Corlazzoli (1984): "Les 'elections primaires' en Uruguay de novembre 1982", en Nohlen, D. (Ed.), *Wahlen und Wahlpolitik in Lateinamerika*, Verlag, Heidelberg (pág. 222).

55. Unidad y Reforma agrupaba a la *Lista 15* del dirigente proscrito Jorge Batlle y que, para estas elecciones, encabezó Julio María Sanguinetti; Libertad y Cambio, sector integrante, hasta ese momento, de la Corriente Batllista Independiente, y que, por discrepancias derivadas de la intención de su líder, Enrique Tarigo, de formar alianzas departamentales con Unidad y Reforma, se desvinculó de este sublema; la Corriente Batllista Independiente que, liderada por Manuel Flores Silva, ocupó para sí el ala izquierda del Partido; por último, el Batlismo Radical que, agrupado en torno a la figura del dirigente proscrito Amílcar Vasconcellos, fue dirigido, para este evento electoral, por Manuel Flores Mora.

56. Tanto Wilson Ferreira Aldunate como Carlos Julio Pereyra se encontraban proscritos, y el primero de ellos exiliado, en el momento de la elección; sin embargo, los dirigentes de sus sectores, fraguados ya en la *mini-campaña* de 1980, ocuparon sus puestos en la nueva consulta. Mientras, el hijo del líder exiliado, Juan Raul Ferreira, creó la *Convergencia Democrática*, organización que trataba de obtener para las listas ACF el apoyo de los votantes de la izquierda proscrita y de los sectores blancos progresistas. Por su parte, el Consejo Nacional Herrerista, que, liderado por Luis Alberto Lacalle, contaba con el apoyo de los *heberistas*, adoptó una cautelosa posición contraria al régimen, y presentó en ocho departamentos listas conjuntas con el sector de ACF. Al igual sucedió con el tercero de los grupos importantes del sector opositor, Divisa Blanca, el cual había formado parte de la coalición que

apoyó a Wilson Ferreira Aldunate en los comicios de 1971.

57. Juan Rial (1990): "Los partidos políticos uruguayos en el proceso de transición hacia la democracia", en *Working Papers*, n° 145, Helen Kellogg Institute, University of Notre Dame, Notre Dame (págs. 14-15).

58. En la correspondencia dirigida a la Mesa Ejecutiva del Frente Amplio, el ex-General Líber Seregni se posicionó ante el acto electoral del 28 de noviembre de la siguiente manera: "*Los integrantes del Frente Amplio, no deben votar dentro de los partidos [...] La intervención del Frente Amplio en este acto, debe expresarse por una abstención manifiesta, o por el voto en blanco*" (Montevideo, 10 de junio de 1982). En una carta posterior, el líder frenteamplista expone sus argumentos sobre esta opción, expresando que "*una posición clara, definida y manifiesta ahora (sea abstención o -mejor- voto en blanco si es posible) nos permitirá [...] negociar [...] como fuerza decisoria, nuestra participación o nuestro apoyo para 1984*" (Montevideo, 10 de julio de 1982). El texto completo de ambas cartas se encuentra en Miguel Aguirre (1985): *El Frente Amplio: Historia y documentos*, EBO, Montevideo (págs. 137-141).

59. El mecanismo del *voto interdepartamental* posibilitaba a los ciudadanos emitir su voto en el departamento donde efectivamente residían por el departamento en el que tenían vigente su inscripción cívica, computándose su voto en esta última circunscripción electoral.

60. Juan Rial (1984): "Los partidos tradicionales: restauración o renovación", en Gillespie, Ch., Goodman, L., Rial, J. y Winn, P. (Comps.), *Uruguay y la democracia*, vol. I, Wilson Center/EBO, Montevideo (pág. 200).

61. Charles G. Gillespie encuentra una alta correlación entre la votación del sector de Jorge Pacheco Areco en 1982 y el voto "SI" con ocasión del Plebiscito Constitucional de 1980. El realineamiento electoral había alterado la relación de fuerzas al interior del Partido Colorado, ya que esta correlación sugiere que la estructura interna del Partido había experimentado una profunda inversión entre 1971 y 1980; ver, Charles G. Gillespie (1988): "La transición uruguaya desde el gobierno tecnocrático-militar colegiado", en O'Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. (Eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. América Latina*, Paidós, Buenos Aires (pág. 278-279).

62. Luis Eduardo González (1985): "Transición y restauración democrática", en Gillespie, Ch., Goodman, L., Rial, J. y Winn, P. (Comps.), *Uruguay y la democracia*, vol. III, Wilson Center/EBO, Montevideo (pág. 112).

63. En este sentido, una sugerente hipótesis a ser explorada, en base a los datos proporcionados por una encuesta realizada por **Equipos Consultores Asociados** (1984): *Notas*, núm. 13 de septiembre de 1984, Montevideo, es la siguiente. La fórmula presidencial del Frente Amplio en la convocatoria electoral de 1971 (Seregni-Crottogini) obtuvo en esa ocasión 304.275 votos, lo cual representaba el 16,2% de la población habilitada para ese acto. Si se exceptúa que una parte de la abstención registrada en 1982 pudo haber *pertenecido* a la opción política de la coalición de izquierdas, pero que, sin otros aportes estadísticos, es imposible de cuantificar, más allá del cariz impresionista derivado de las circunstancias ya expresadas (vigencia del Acto Institucional n° 4, alta tasa de emigración política, eliminación del voto interdepartamental, etc.; todo lo cual, en principio, afectaba de manera más relevante a los ex-votantes de la coalición), es posible, sin embargo, identificar otros **canales de expresión del voto frenteamplista en 1982**. En primer lugar, existe una unanimidad científica al identificar el **voto en blanco** de 1982 como una de las opciones de expresión electoral del Frente Amplio (éstos 85.373 ciudadanos suponen el 4,7% de la población habilitada para ese acto). En segundo lugar, también existe la certeza que la **intención de voto** hacia el Frente Amplio en 1982 pudo ser canalizada, por esos electores, hacia algunos determinados sectores de los partidos tradicionales. Según la encuesta citada, el 9% de los votantes colorados en 1982, así como el 21% de los blancos, mostraban su intención de votar al Frente Amplio en las elecciones nacionales de 1984. Con suma cautela, pero con el amparo de otros datos de carácter posterior, como la fidelidad demostrada por los adherentes de la coalición de izquierdas (ver, *El Día* de 10 de diciembre de 1989, pág. 27, y *Búsqueda* de 22 de marzo de 1990, pág. 14), así como los datos del comportamiento electoral en las elecciones de 1984, se puede hipotetizar que esos votantes eran ya frenteamplistas en 1982. Si se admite esta pauta de comportamiento como correcta, se puede evaluar que el 9% de los votantes colorados en 1982, que representaban al 2,3% de la población habilitada, y el 21% de los blancos, que representaban el 6,3% de esa población habilitada, hubieran votado, de existir tal opción, al Frente Amplio. De la suma de los tres porcentajes de la hipótesis (abstención, 4,7%; "frenteamplistas-colorados", 2,3%; y, "frenteamplistas-blancos", 6,3%) resulta una cifra (13,3%) muy cercana al porcentaje de habilitados que sufragó por el Frente Amplio en 1971 (16,2%), lo cual representa un potencial de 277.000 votos, respecto a los 304.275 obtenidos once años antes. Además, si con un rigor científico menor se propone el mismo ejercicio analítico, pero en base a los votos emitidos, y no a la población habilitada -aunque se introduzca así un factor de distorsión a causa del carácter no obligatorio del voto en el acto de 1982-, se obtiene que, mientras que el Frente Amplio consiguió el 18,3% de los votos emitidos en 1971, en 1982, aplicando el argumento anterior, habría obtenido el 20,8% de los mismos, lo cual también corrobora la hipótesis explicitada. Si se piensa que esta visión distorsiona la realidad, al considerar que los votantes de la encuesta no tenían porque responder a las orientaciones frenteamplistas en 1982, obsérvese que sólo dos años más tarde, en las elecciones nacionales de 1984, el Frente Amplio obtuvo 401.104 votos, lo cual representó el 18,3% de la población habilitada y el 20,8% de los votos emitidos, cifras que refuerzan la hipótesis manejada, sobre todo si se considera que el mayor porcentaje de nuevos votantes se socializa con esta opción política antes que con otros partidos (ver las encuestas aparecidas en el periódico y en el semanario anteriormente citados). De todo este análisis, y aún considerando falaz la aplicación numérica de la hipótesis, se extraen dos **conclusiones** básicas. En primer lugar, el ciudadano de orientación frenteamplista en 1982 fue un votante *fiel*, pero que desvió su preferencia de voto hacia los partidos políticos tradicionales, ya que, al estar inhabilitada esta formación política, ejerció una opción estratégica de **voto útil**. En segundo término, es necesario afirmar que entre 1971 y 1982 **no existió un realineamiento** de los primitivos

votantes del Frente Amplio hacia otras opciones políticas. Es más, los años de represión a que estuvo sometida la coalición de izquierdas, y en especial sus militantes, hizo de éste un electorado fiel y con capacidad para la incorporación de las nuevas generaciones.

64. Luis Eduardo **González** (1984): *Uruguay: una apertura inesperada*, Cuadernos del CIESU/EBO, Montevideo (págs. 21, 25 y 28).

65. En este mismo sentido se expresan los trabajos de Luis Eduardo **González** (1985): "Transición y restauración democrática", en Gillespie, Ch., Goodman, L., Rial, J. y Winn, P. (Comps.), *Uruguay y la democracia*, vol. III, Wilson Center/EBO, Montevideo (pág. 112); y, Charles G. **Gillespie** (1988): "La transición uruguaya desde el gobierno tecnocrático-militar colegiado", en O'Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. (Eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. América Latina*, Paidós, Buenos Aires (pág. 279).

66. Liliana **De Riz** (1985): "Uruguay: la transición desde una perspectiva comparada", en Gillespie, Ch., Goodman, L., Rial, J. y Winn, P. (Comps.), *Uruguay y la democracia*, vol. III, Wilson Center/EBO, Montevideo (págs. 133-135), analiza la dinámica política del proceso de transición en Uruguay en base a un enfoque que privilegia la estructura del régimen político, en especial su incidencia en el comportamiento de los actores políticos y sobre el aparato institucional.

67. Los análisis sobre el proceso de transición política en Uruguay se han centrado hasta en seis grupos de factores de diverso poder explicativo. Estos son: las presiones internacionales sobre el régimen autoritario; el efecto de la redemocratización argentina y del proceso de liberalización en Brasil; el impacto de la crisis económica de América Latina; el papel de las movilizaciones populares y de los movimientos sociales de oposición; la herencia de la cultura política democrática en la institución militar; y, la acción de las élites político-partidistas. Todos estos factores se analizan en el *Capítulo III.4*. Ahora, el estudio se centra, de manera exclusiva, en las estrategias de negociación entre los actores con relevancia política para el proceso de transición en Uruguay.

68. Manuel **Alcántara** (1992): "Las transiciones a la democracia en España, América Latina y Europa oriental. Elementos de aproximación a un estudio comparativo", en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n° 11, CEC, Madrid (págs. 12-13), identifica las dinámicas de **restauración** con aquellas que adoptan las instituciones políticas del último régimen democrático.

69. La *corporación profesional* prefería la incorporación de un esquema competitivo que la preservara de los costos derivados de su gestión gubernamental; en otros términos, las posibilidades para la introducción de un sistema democrático habían aumentado tras el acto electoral, fruto también de la percepción, por el sector profesional de las Fuerzas Armadas, de que los costos de represión se habían acrecentado, y, en consecuencia, habían disminuido los de permitir la actividad de la oposición política.

Respecto a la terminología sobre los costos de represión y tolerancia, ver Robert A. Dahl (1989): *La poliarquía. Participación y oposición*, Tecnos, Madrid (págs. 23-25).

70. Las Actas de las siete sesiones celebradas entre el 13 de mayo y el 5 de julio fueron hechas públicas, durante la segunda semana de agosto de ese año, como anexo en las ediciones de diversos periódicos uruguayos. La publicación oficial correspondió a la DINARP (1983): *Actas de Sesiones de los Representantes de la Comisión de Asuntos Políticos de las Fuerzas Armadas y Representantes de los Partidos Políticos Habilitados (Colorado, Nacional y Unión Cívica)*, ed. DINARP, 6 de agosto, Montevideo.

71. De acuerdo con Leonardo Morlino, en una democracia *protegida* el Gobierno se encuentra restringido en sus acciones políticas, por una parte, por las normas legislativas heredadas del régimen anterior, o acordadas durante el proceso de transición con aquellos que detentaban el poder autoritario, y, por otro lado, por la intervención activa de los integrantes de la coalición gobernante del régimen autoritario (especialmente de las Fuerzas Armadas) en el nuevo sistema político; ver, Leonardo Morlino (1987): "Democratic Establishments: a Dimensional Analysis", en Baloyra, E., (Ed.), *Comparing New Democracies. Transition and Consolidation in Mediterranean Europe and Southern Cone*, Westview Press, Boulder (pág. 58).

72. Juan J. Linz (1987): *La quiebra de las democracias*, Alianza, Madrid (pág. 41).

73. Germán W. Rama concuerda en que el peso de las movilizaciones sociales y la electoralización de los negociadores influyeron en el resultado frustrado de los diálogos; ver, Germán W. Rama (1987): *La democracia en Uruguay*, ed. Arca, Montevideo (págs. 214-215). Sin embargo, esta situación se repitió de nuevo, de manera que las expectativas de rendimiento electoral, percibidas por los actores políticos en cada coyuntura específica durante el proceso de transición, influyeron en los avances y/o retrocesos de la democratización del régimen autoritario.

74. Paradójicamente, "dentro de las Fuerzas Armadas, los más 'duros', corporativa e ideológicamente, eran los que favorecían una solución finalmente más aperturista"; ver, Juan Rial (1990): "Los partidos políticos uruguayos en el proceso de transición hacia la democracia", en *Working Papers*, n° 145, Helen Kellogg Institute, University of Notre Dame, Notre Dame (págs. 16-17).

75. Luis Eduardo González (1985): "Transición y restauración democrática", en Gillespie, Ch., Goodman, L., Rial, J. y Winn, P. (Comps.), *Uruguay y la democracia*, vol. III, Wilson Center/EBO, Montevideo (págs. 112-113).

76. Ante este acontecimiento, el líder blanco, Wilson Ferreira Aldunate, decidió regresar del forzoso exilio al que se encontraba sometido por su "*presunta vinculación con movimientos subversivos*". Sin embargo, su intento de retorno, como demostración de su apoyo popular, terminó con el dirigente opositor en la prisión, permaneciendo en ella hasta después de la celebración de los comicios de noviembre. Este hecho colocó al sector mayoritario del Partido Nacional en una grave dicotomía: participar en el acto electoral con una fórmula presidencial *vicaria* o abstenerse de concurrir a unas elecciones *limitadas* para la candidatura *natural* del Partido. Como se analizará más adelante, la cúpula directiva optó por la primera de estas alternativas.

77. La Ley Fundamental n° 4 eliminó, entre otras, la disposición que condicionaba a los candidatos presentados a las elecciones estar afiliados al partido político que representaran. Por su parte, de acuerdo al Acto Institucional n° 18, el Frente Amplio pudo haber sufragado en 1984 con esa denominación como lema permanente, sin embargo prefirió la apelación histórica de Partido Demócrata Cristiano.

78. De acuerdo con Manuel Alcántara, se entiende como *pacto de transición* el acuerdo explícito entre los actores políticos mediante el cual se definen las reglas de gobierno sobre la base de garantías mutuas acerca de los intereses vitales de los que hacen el acuerdo; ver, Manuel Alcántara (1992): "Las transiciones a la democracia en España, América Latina y Europa oriental. Elementos de aproximación a un estudio comparativo", en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n° 11, CEC, Madrid (págs. 21-22).

79. Los representantes del Partido Colorado fueron Julio María Sanguinetti y Enrique Tarigo, por el Frente Amplio acudieron Juan Young (Partido Demócrata Cristiano) y José Pedro Cardoso (Partido Socialista) y, finalmente, por la Unión Cívica se presentó Juan Vicente Chiarino. El Directorio del Partido Nacional se negó a participar en las negociaciones si su líder, Wilson Ferreira Aldunate, no era políticamente habilitado.

80. **Acto Institucional n° 19** (Montevideo, 3 de agosto de 1984):

Artículo 1.- Derógase el Acto Institucional n° 1 (Decreto Constitucional n° 1) de 12 de junio de 1976, convoca al acuerdo electoral para elegir el 25 de noviembre de 1984 Presidente y Vicepresidente de la República, miembros de ambas Cámaras del Poder Legislativo, intendentes municipales, miembros de las juntas departamentales y locales autónomas y miembros de las juntas electorales.

Artículo 2.- El 15 de febrero de 1985 se instalarán la Asamblea, las juntas departamentales y las juntas locales autónomas. Ese mismo día tomarán posesión de sus cargos los intendentes municipales electos. El 1 de marzo de 1985 el Presidente y Vicepresidente de la República electos tomarán posesión de sus cargos.

Artículo 3.- La Asamblea General, a instalarse el 15 de febrero de 1985, en reunión de ambas Cámaras, tendrá también la calidad de Asamblea Nacional Constituyente, la cual deliberará y resolverá por el voto de la mayoría absoluta de sus integrantes únicamente sobre las disposiciones transitorias

incluidas en este acto. Un tercio de los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente podrá exigir que se someta a plesbicio, conjuntamente con el proyecto aprobado, otro total o parcialmente sustitutivo de las disposiciones transitorias antes mencionadas.

Artículo 4.- La Asamblea Nacional Constituyente a que se refiere el artículo anterior se instalará el 1 de julio de 1985 y se pronunciará no más tarde del 31 de octubre de 1985. El o los proyectos que emanen de ella, según lo dispuesto en el artículo precedente, serán sometidos a plesbicio el 24 de noviembre de 1985 y las normas del proyecto que resulte aprobado entrarán en vigor el 1 de marzo de 1986.

Artículo 5.- En el plesbicio, la ciudadanía se expresará por "SI" o por "NO", aplicándose en lo pertinente las disposiciones del artículo 331, inciso c), de la Constitución, y resultará aprobado el proyecto que cuente con el voto de la mayoría de los sufragios, siempre que no sea inferior al 35% de los ciudadanos inscritos en el Registro Cívico Nacional.

Artículo 6.- A partir del 15 de febrero y del 1 de marzo de 1985, según corresponda, regirá la Constitución de la República plebiscitada el 27 de noviembre de 1966 con las disposiciones siguientes, que tendrán carácter transitorio hasta tanto entren en vigor las normas que emanen del plebiscito a cumplirse el 24 de noviembre de 1985:

A).- El Presidente de la República podrá convocar al Consejo de Seguridad Nacional, que tendrá el cometido de asesorar al Poder Ejecutivo en los asuntos vinculados con la preservación de la soberanía del Estado y en los proyectos de largo alcance que puedan afectar esos valores esenciales, así como en el mantenimiento de la tranquilidad y el orden público. Dicho órgano estará integrado, en carácter de miembros permanentes, por el Presidente de la República, que lo presidirá; el Vicepresidente de la República, los ministros del Interior, de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional, y los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas. La Ley, que requerirá la iniciativa privativa del Poder Ejecutivo y la aprobación de la mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara, regulará la organización y el funcionamiento de dicho órgano.

B).- El Presidente de la República, actuando en Consejo de Ministros, podrá proponer a la Asamblea General la declaración del estado de insurrección cuando se produzca o amenace con hechos producirse una insurrección, sedición, rebelión o movimiento de violencia contra la soberanía, independencia o integridad territorial del Estado, o contra el funcionamiento regular del ordenamiento constitucional, estándose a lo que aquélla resuelva. Esta proposición interrumpirá automáticamente al receso parlamentario. La Asamblea General, en reunión de ambas Cámaras, resolverá sobre el mensaje del Poder Ejecutivo dentro del plazo de cinco días, pasado el cual sin que mediare pronunciamiento expreso, se considerará tácitamente aprobado. La declaración del estado de insurrección conlleva la suspensión de las garantías individuales que se especifiquen, durante el tiempo y en el área territorial que se determinen en el Decreto. La Ley, que requerirá la iniciativa privativa del Poder Ejecutivo y la aprobación de la mayoría absoluta de componentes de cada Cámara, podrá regular este poder de emergencia. La adopción de los poderes de emergencia establecidos en esta disposición, así como, en su caso, de los autorizados por los artículos 31 y 168, inciso 17, de la Constitución, no modifican el principio de responsabilidad de los poderes públicos y sus agentes. Las disposiciones respecto a las personas previstas en los párrafos 2 y 3 del inciso 17 del artículo 168 de la Constitución, salvo la opción de salir del país, regirán en lo pertinente para el caso del estado de insurrección.

C).- La jurisdicción militar queda limitada a los delitos militares y a los casos de estado de guerra y eventualmente de insurrección. Dicha jurisdicción alcanza a los militares y equiparados en tiempo de guerra y se podrá extender a los civiles durante la vigencia del estado de insurrección. Al declararse

este último estado, de acuerdo con lo previsto en la disposición transitoria B) se podrá determinar que durante su vigencia quedarán sometidos a la jurisdicción militar hasta la conclusión de la causa, los delitos de Lesa Nación. Los delitos comunes cometidos por militares en tiempo de paz, cualquiera sea el lugar donde se cometan, estarán sometidos a la justicia ordinaria.

D).- Los ascensos a los oficiales Generales serán concedidos por el Poder Ejecutivo, previa venia de la Cámara de Senadores, o de la Comisión Permanente, en su caso, que podrá ser denegada por el voto de la mayoría absoluta de sus componentes, dentro de los quince días de formulada la solicitud por el Poder Ejecutivo. En caso de denegatoria, el Poder Ejecutivo no podrá reiterar su propuesta. Si no se denegara expresamente la venia solicitada dentro del plazo antes indicado, se reputará concedida. El ascenso que pueda implicar la designación de Comandante en Jefe de una u otra de las Fuerzas Armadas no requerirá dicha venia.

E).- Cualquier personal podrá deducir la acción de amparo contra todo acto u omisión de las autoridades o de particulares que en forma actual o inminente lesionen, restrinjan o alteren, con ilegitimidad manifiesta, cualesquiera de los derechos y libertades reconocidos por la Constitución, con excepción de los amparados por el habeas corpus. La Ley establecerá el órgano jurisdiccional competente para conocer de la acción, regulará el procedimiento, que será sumario y predominantemente oral, determinará la procedencia de la acción y fijará el alcance y contenido de la sentencia.

F).- Suspéndase la aplicación del artículo 195 y de la disposición especial "M" de la Constitución, quedando con fuerza de leyes ordinarias los Actos Institucionales números 9 y 13 y las leyes especiales números 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7, dictadas de conformidad con el artículo 88 del Acto Institucional n° 0.

G).- La modificación o derogación de las normas referidas en el apartado precedente, así como de las siguientes leyes orgánicas, de las Fuerzas Armadas, del Ejército, de la Armada, de la Fuerza Aérea, de la Judicatura y de la organización de los Tribunales, del Tribunal de Contencioso-Administrativo, de los Tribunales Militares y sus normas modificativas y la Ley de Seguridad del Estado y el Orden Interno, requerirán iniciativa del Poder Ejecutivo y el voto conforme de la mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara.

H).- Mantiénense en suspenso las disposiciones de la Sección XV de la Constitución en cuanto se opongan a la Ley Orgánica de la Judicatura y de organización de los Tribunales.

Artículo 7.- A partir del 15 de febrero de 1985 las disposiciones no derogadas del Acto Institucional número 8 y del Acto Institucional número 12 continuarán rigiendo con fuerza de ley.

Artículo 8.- Hasta tanto las autoridades electas el 25 de noviembre de 1984 se constituyan y no modifiquen o sustituyan los actos legislativos y administrativos que no hayan sido derogados, dictados desde el 27 de junio de 1973, quedarán en vigor, sin perjuicio del control de su legitimidad en todos los aspectos que no refieran a la regularidad de las autoridades que los dictaron.

Artículo 9.- A partir del 1 de marzo de 1985 modifícanse las Leyes Orgánicas de las Fuerzas Armadas y de cada Fuerza, en lo pertinente, con las siguientes disposiciones:

A).- Los Comandantes en Jefe serán designados por el Poder Ejecutivo de entre los tres oficiales Generales más antiguos en el Ejército y de los dos más antiguos en la Armada Nacional y en la Fuerza Aérea.

B).- Los oficiales Generales serán designados por el Poder Ejecutivo conforme a lo dispuesto en la disposición transitoria D). Las propuestas de ascenso dentro de cada Fuerza serán elevadas al Poder Ejecutivo en número doble al de las vacantes producidas. Dichas propuestas serán formuladas de entre los oficiales superiores que, encontrándose en condiciones de ascenso, estén comprendidos en la

primera mitad de la lista de méritos confeccionada por el Tribunal superior de ascensos y recursos.

Artículo 10.- Todas las autoridades no mencionadas por el artículo 2 continuarán en el desempeño de sus funciones hasta tanto estén electos o designados sus sucesores.

Artículo 11.- El Poder Ejecutivo publicará de inmediato el texto de la Constitución de la República aprobada en el plebiscito del 27 de noviembre de 1966 y de las disposiciones transitorias contenidas en el presente acto institucional.

Artículo 12.- Sométese a la Corte Electoral la organización de las elecciones generales a que se refiere el artículo 1.

81. Juan Rial (1990): "Los partidos políticos uruguayos en el proceso de transición hacia la democracia", en *Working Papers*, n° 145, Helen Kellogg Institute, University of Notre Dame, Notre Dame (pág. 26). En todo caso, esta afirmación es de aplicación a todos los modelos de transición efectuados en América Latina, con las excepciones de Argentina y de Nicaragua. En este sentido, "es más exacto afirmar que las dictaduras militares han perdido el poder, que decir que las fuerzas democráticas se han hecho con él"; ver, Alain Touraine (1989): *América Latina. Política y Sociedad*, Espasa-Calpe, Madrid (pág. 405).

82. La más importante de éstas aconteció en Montevideo el 27 de noviembre de 1983. Convocada por todos los partidos políticos reunió a cerca de 400.000 personas en el *Obelisco de los Constituyentes de 1830*. Sobre las exigencias expresadas en el manifiesto de los partidos políticos durante esta concentración, ver Miguel Aguirre (1985): *El Frente Amplio: Historia y documentos*, EBO, Montevideo (págs. 58-59).

83. Germán W. Rama (1987): *La democracia en Uruguay*, ed. Arca, Montevideo (págs. 219-220). Este autor cita diversos ejemplos para ilustrar la anterior aseveración. Así, el retraso en legalizar a los partidos políticos tradicionales, y la manera de hacerlo mediante unas verdaderas elecciones competitivas, radicalizó las posturas de éstos; e, igualmente, no habilitar al Frente Amplio condujo hacia acciones de movilización social de difícil control.

84. En un sentido similar se expresa el estudio de Gerónimo De Sierra (1986): "Sistema y partidos políticos en el Uruguay de la crisis", en *Revista de Ciencias Sociales*, n° 1, FCU/ICS, Montevideo (pág. 54).

85. César Aguiar (1988): "Quiebra institucional y reapertura democrática en Uruguay", en Nohlen, D. y Solari, A. (Comps.), *Reforma política y consolidación democrática*, ed. Nueva Sociedad, Caracas (pág. 96).

86. Este mecanismo, denominado bloqueo de salida, fue percibido de manera inmediata por los dirigentes del Partido Colorado y del Frente Amplio. Así lo ponen de manifiesto los extractos de los

discursos citados a continuación: *"El camino que hemos trazado le da al país [...] la certeza de las elecciones. Sin el acuerdo no había elecciones, y, en consecuencia, había continuismo. [...] Si no hay acuerdo no hay elección, y si no hay elección, ¿qué hay? Hay confrontación simplemente [...]"* (Julio María Sanguinetti); *"No ha sido fácil entender la necesidad de la negociación. [...] negociamos porque el enemigo es fuerte, y porque no somos capaces de imponerle nuestras soluciones. [...] La dictadura aislada social y políticamente tiene el monopolio de la lucha armada. Es ineludible pues negociar."* (Liber Seregni). El texto completo de ambos discursos se encuentra en Gerardo Caetano y José Rilla (1987): *Breve historia de la dictadura (1973-1985)*, CLAEH/EBO, Montevideo (págs. 109-110).

87. Una vez más, las expectativas de rendimiento electoral, percibidas por cada uno de los actores partidistas en base a las acciones de sus rivales políticos, y derivadas de la interacción con éstos, influyeron decisivamente sobre los procesos de consenso y de negociación; ver, Charles G. Gillespie (1988): "La transición uruguaya desde el gobierno tecnocrático-militar colegiado", en O'Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. (Eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. América Latina*, Paidós, Buenos Aires (págs. 284-285); Germán W. Rama (1987): *La democracia en Uruguay*, ed. Arca, Montevideo (págs. 214-215); y, Gerardo Caetano y José Rilla (1987): *Breve historia de la dictadura (1973-1985)*, CLAEH/EBO, Montevideo (págs. 96-97).

88. Germán W. Rama (1987): *La democracia en Uruguay*, ed. Arca, Montevideo (pág. 217).

89. Charles G. Gillespie (1986): "Activists and Floating Voters: The Unheeded Lessons of Uruguay's 1982 Primaries", en Drake, P.W. y Silva, E. (Eds.), *Elections and Democratization in Latin America, 1980-85*, Center for Iberian and Latin American Studies, University of California, San Diego (pág. 226).

90. Luis E. González (1985): "Transición y restauración democrática", en Gillespie, Ch., Goodman, L., Rial, J. y Winn, P. (Comps.), *Uruguay y la democracia*, vol. III, Wilson Center/EBO, Montevideo (pág. 114).

91. El líder del Partido Nacional calificó el pacto de restauración con suma crudeza, pero en una línea similar a la tesis aquí expuesta: *"Fuerzas Armadas y dialogantes buscaron, ¿por qué dudarlo?, una salida que consagraba un 'ni vencidos, ni vencedores'. Pero cerraron deliberadamente los ojos ante la evidencia de que el camino que eligieron significaba elegir un vencido en el Partido Nacional."* (Extracto de la carta dirigida por Wilson Ferreira Aldunate al Directorio Nacional; citado en Gerardo Caetano y José Rilla (1987): *Breve historia de la dictadura (1973-1985)*, CLAEH/EBO, Montevideo, pág. 108). Por su parte, el politólogo Luis E. González escribe lo siguiente: *"Los políticos que pactaron [...] cedieron la cabeza de su principal rival, no la propia"*; ver, Luis E. González (1985): "Transición y restauración democrática", en Gillespie, Ch., Goodman, L., Rial, J. y Winn, P.

(Comps.), *Uruguay y la democracia*, vol. III, Wilson Center/EBO, Montevideo (pág. 114).

92. Aldo Solari (1991): "Proceso de democratización en Uruguay", en *Síntesis*, n° 13, AIETI, Madrid (pág. 156).

93. Charles G. Gillespie (1986): "Uruguay's Transition from Collegial Military-Technocratic Rule", en O'Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. (Eds.), *Transitions from Authoritarian Rule. Latin America*, Johns Hopkins University Press, Baltimore (pág. 291). En términos comparativos, la experiencia de Uruguay con respecto al pacto de restauración es única. En el caso de Brasil, no existió un pacto de esta naturaleza, más bien las Fuerzas Armadas crearon una nueva institucionalidad, así como un nuevo sistema de partidos políticos, en concordancia con sectores provenientes de las élites dirigentes. Tampoco hubo pacto en Argentina, donde el mecanismo de restauración funcionó a través de unas elecciones nacionales. En este caso, las negociaciones con la institución militar fueron de carácter mínimo, refiriéndose exclusivamente a la transferencia de los poderes estatales. Por último, el caso de Chile, si bien se aproxima más a la noción de pacto, se aleja de la de restauración, pues aquí las innovaciones en el sistema político postautoritario, respecto del preautoritario, permiten hablar de un ejemplo de refundación.

94. Unas excelentes contribuciones analíticas para el estudio del sistema electoral uruguayo se encuentran en los textos siguientes: Oscar Bottinelli (1990): *El sistema electoral uruguayo: descripción y análisis*, PEITHO, Montevideo; Angel Cocchi (1986): "El sistema electoral uruguayo. Historia y estructura actual", en Nohlen, D. y Rial, J. (Comps.), *Reforma Electoral: ¿posible, deseable?*, FESUR/EBO, Montevideo (págs. 17-45); Dieter Nohlen (1981): *Sistemas electorales del mundo*, ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid (págs. 560-568); Juan Rial (1985): "Las reglas del juego electoral en el Uruguay y sus implicaciones", en *Revista Mexicana de Sociología*, n° 2, UNAM, México (págs. 85-110); Juan Rial y Jaime Klaczko (1989): "Como se vota. El sistema electoral", en *Cuadernos de Orientación Electoral*, n° 3, PEITHO/CAPEL, Montevideo (págs. 63-84); y, Aldo Solari (1986): "El sistema de partidos y el régimen electoral en el Uruguay", en Franco, R. (Ed.), *El Sistema Electoral Uruguayo. Peculiaridades y Perspectivas*, ed. Fundación Hanns-Seidel, Montevideo (vol. I; págs. 117-150).

95. Por otro lado, en el acto del 25 de noviembre se simultaneaba una elección de carácter interno, la de los miembros de las Convenciones de los partidos políticos presentes en la elección nacional. Por un procedimiento indirecto, el elector, al emitir su voto, estaba implícitamente sufragando por un candidato tanto en la elección nacional como al interior del lema; ver, Rolando Franco (1985): *Democracia "a la uruguaya" -análisis electoral 1925-1985-*, ed. El Libro Libre, Montevideo (pág. 146).

96. "La Asamblea General, a instalarse el 15 de febrero de 1985, en reunión de ambas Cámaras, tendrá también la calidad de Asamblea Nacional Constituyente, la cual deliberará y resolverá por el

voto de la mayoría absoluta de sus integrantes únicamente sobre las disposiciones transitorias incluidas en este acto. Un tercio de los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente podrá exigir que se someta a plesbicio, conjuntamente con el proyecto aprobado, otro total o parcialmente sustitutivo de las disposiciones transitorias antes mencionadas" (Artículo 3º del **Acto Institucional nº 19** del 15 de agosto de 1984).

97. Guillermo **O'Donnell** y Philippe **Schmitter** (1988): *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Paidós, Buenos Aires (pág. 93).

98. Los cambios experimentados por el escenario político, en especial la rehabilitación del Frente Amplio, incidieron notablemente en el ajuste de las imágenes proyectadas sobre el electorado. Un correcto análisis de la influencia del escenario político para el análisis del comportamiento electoral en las elecciones nacionales de 1984 se encuentra en **Martín Gargiulo** (1984): "Escenarios políticos y comportamiento electoral", en *Semanario Jaque*, del 28 de diciembre de 1984, Montevideo (pág. 9).

99. Ver los discursos de carácter personalista, centrados en su trayectoria política anterior, pronunciados por Jorge Pacheco Areco con ocasión de la campaña electoral (*El Día*, del 5 al 11 de noviembre de 1984, Montevideo).

100. Entre el 18 y el 22 de mayo de 1976 fueron secuestrados y asesinados en Buenos Aires, donde residían desde junio de 1973, el senador por el Frente Amplio y líder del movimiento Por el Gobierno del Pueblo, Zelmar Michelini, y el diputado del movimiento Por La Patria del Partido Nacional y último presidente de la Cámara de Representantes, Héctor Gutiérrez Ruiz. La acción criminal se atribuyó a comandos paramilitares uruguayos con el consentimiento de la Junta Militar argentina presidida por Jorge Rafael Videla.

101. De acuerdo con Pablo **Mieres** (1991): "Los partidos uruguayos y el sistema político: imágenes y desafíos del presente", en Caetano, G., Rilla, J., Mieres, P. y Zubillaga, C., *De la tradición a la crisis*, CLAEH/EBO, Montevideo (págs. 115-117), el Partido Colorado se situó como un actor político claramente opositor al régimen autoritario, pero, a su vez, como el sector que presentó una mayor predisposición al diálogo y a la búsqueda de acuerdos con el gobierno militar.

102. En un sentido similar se manifiesta el estudio de Pablo **Mieres** (1991): "Los partidos uruguayos y el sistema político: imágenes y desafíos del presente", en Caetano, G., Rilla, J., Mieres, P. y Zubillaga, C., *De la tradición a la crisis*, CLAEH/EBO, Montevideo (pág. 116).

103. La elección del Directorio del Partido Nacional se realizó el día 5 de marzo de 1983. En ésta, los sectores que apoyaban la candidatura presidencial de Wilson Ferreira Aldunate obtuvieron doce

puestos, de los quince en disputa, en el órgano ejecutivo nacional. La distribución específica por listas presentadas se encuentra en Alfredo Albornoz (1989): *Elecciones*, ed. Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, Montevideo (págs. 322-324).

104. Tras el pacto de restauración cívico-militar, la Convención del Partido Nacional hizo pública su denuncia sobre las condiciones de realización del mismo, así como su propósito de no participar en las elecciones convocadas para el mes de noviembre; ver, *El Nuevo Tiempo* del 6 de agosto de 1984, pág. 1. En el intervalo que discurrió entre esta declaración y el día 25 de agosto, fecha límite para la presentación de candidaturas electorales, se sucedieron diversas manifestaciones públicas de los partidarios blancos sobre la posibilidad de abstención electoral expuesta por la Convención Nacional. A una semana escasa de finalizar el plazo para el registro de los candidatos, el líder del Partido Nacional enviaba una carta al Directorio de su partido. En ésta, expresaba su resignación ante la inhabilitación para la presentación de su candidatura presidencial. Sin embargo, la Convención no admitió su renuncia; ver, *El Nuevo Tiempo* del 20 de agosto de 1984, pág. 1. Dos días después, el propio Wilson Ferreira Aldunate proponía a Alberto García Costa como su sucesor en la lucha por la carrera presidencial. Sin embargo, el Movimiento Nacional de Rocha, principal socio electoral del sector dirigido por Wilson Ferreira Aldunate, se opuso a esta designación, y consiguió que el Directorio Nacional apoyara la fórmula presidencial compuesta por Alberto Zumarán-Gonzalo Aguirre; ver, *Ultimas Noticias* del 22 y 23 agosto de 1984, pág. 1. Para Charles G. Gillespie (1988): "La transición uruguaya desde el gobierno tecnocrático-militar colegiado", en O'Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. (Eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. América Latina*, Paidós, Buenos Aires (pág. 289), el cambio de estrategia registrado, que suponía su participación en las elecciones de noviembre, estuvo determinado por el registro electoral efectuado por las dos candidaturas del ala derecha del Partido. En este caso, la actitud absentista de la corriente mayoritaria le hubiera supuesto a ésta, según la legislación electoral vigente, la pérdida de sus derechos sobre la propiedad jurídica del Lema en beneficio de los sectores minoritarios. En este nuevo escenario político, determinado por la participación electoral del Partido Nacional, tanto la propaganda política como el discurso público de la fórmula presidencial Alberto Zumarán-Gonzalo Aguirre se proyectaron de manera muy negativa sobre el electorado moderado. La propuesta básica de esta fórmula era su actuación como una candidatura *vicaria*, de manera que su triunfo electoral se traduciría en la convocatoria de unas nuevas elecciones nacionales con el objeto de habilitar la presentación a éstas de Wilson Ferreira Aldunate. Era evidente que en esta propuesta de acción política subyacía el modelo argentino de las elecciones de marzo/septiembre de 1973. En éstas, la *ausencia* de Juan Domingo Perón fue evitada mediante el triunfo electoral de un candidato *suplente* que renunció a la Presidencia para habilitar el retorno a la misma del carismático líder justicialista.

105. Pablo Mieres (1991): "Los partidos uruguayos y el sistema político: imágenes y desafíos del presente", en Caetano, G., Rilla, J., Mieres, P. y Zubillaga, C., *De la tradición a la crisis*, CLAEH/EBO, Montevideo (págs. 118-120).

106. Todos los gráficos de resultados electorales insertos en esta sección son de elaboración propia del

autor. Los datos utilizados provienen de diversas fuentes bibliográficas. Entre éstas conviene destacar, por su utilidad estadística, las siguientes: Alfredo **Albornoz** (1989): *Elecciones*, ed. Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, Montevideo; **CLAEH** (1991): *Indicadores básicos del Uruguay: Cultura. Sociedad y política*, vol. 4, CLAEH, Montevideo; Julio **Fábregat** (1972): *Elecciones uruguayas: Plebiscitos y elecciones del 28 de noviembre de 1971*, ed. Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, Montevideo; Dieter **Nohlen** y Juan **Rial** (1990): "Estadística electoral del Uruguay", en *Arbeitspapier (Investigación sobre América Latina)*, n° 3, Institut Für Politische Wissenschaft, Universität Heidelberg, Heidelberg (págs. 21-60); Alvaro **Portillo** y Enrique **Gallicchio** (1988): *Montevideo. Geografía electoral*, vol. 1, CUI, Montevideo; Juan **Rial** (1986): *Uruguay: Elecciones de 1984 -Sistema electoral y resultados-*, IIDH/CAPEL, San José de Costa Rica; Juan **Rial** y Jaime **Klaczko** (1989): "Tendencias del electorado: Resultados de las elecciones (1925-1989)", en *Cuadernos de Orientación Electoral*, n° 4, PEITHO/CAPEL, Montevideo (págs. 92-132); y, Angel R. **Venturini** (1989): *Estadísticas electorales, 1917-1989*, EBO, Montevideo.

107. El estudio citado se encuentra en David **Glejberman** (1984): "Análisis demográfico", en *La Semana del Día*, del 29 de septiembre al 5 de octubre de 1984, Montevideo (págs. 6-7). Las cifras oficiales pueden ser consultadas en Alfredo **Albornoz** (1989): *Elecciones*, ed. Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, Montevideo (pág. 19).

108. En referencia a esta temática es interesante consultar el análisis de César **Aguar** (1982): *Uruguay, país de emigración*, EBO, Montevideo.

109. El sistema de elección del Presidente de la República, de los miembros de la Cámara de Representantes y de los del Senado, está regulado por los artículos constitucionales n° 151, n° 88 y n° 95, respectivamente. Su redacción exacta se encuentra en Gustavo **Correa** (1989): *Manual de normas electorales*, Editorial Universidad Ltda., Montevideo (págs. 19-21).

110. El artículo 57 de la Ley Fundamental N° 2 (7-VI-1982) únicamente reconocía la personalidad jurídica de partido político para el Colorado, el Nacional y la Unión Cívica. Posteriormente, el artículo 2 del Acto Institucional N° 18 (26-VII-1984) habilitaba la personalidad de los partidos Demócrata Cristiano y Socialista (base suficiente para la participación electoral de la coalición Frente Amplio, que, al igual que en 1971, lo hizo bajo el lema del primero de estos dos partidos). Por último, de acuerdo al artículo 9 de la citada Ley Fundamental N° 2, se constituyeron el Partido de los Trabajadores, la Unión Patriótica, la Convergencia y el Partido Laborista. Este último, reconocido por la Corte Electoral el día 20 de junio de 1984, no intervino en el acto electoral del mes de noviembre. Sobre el contenido de la legislación citada, ver Alfredo **Albornoz** (1989): *Elecciones*, ed. Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, Montevideo (pág. 20).

111. En las elecciones nacionales de 1942, el Partido Colorado obtuvo el triunfo con el 57,2% de los

votos válidos. Dentro de éste, la fórmula presidencial electa, compuesta por Amézaga-Guani, consiguió el 40,7% de los sufragios válidos. Los resultados de todas las elecciones presidenciales se encuentran en Dieter Nohlen y Juan Rial (1990): "Estadística electoral del Uruguay", en *Arbeitspapier (Investigación sobre América Latina)*, n° 3, Institut Für Politische Wissenschaft, Universität Heidelberg, Heidelberg (págs. 48-54).

112. El concepto de *volatilidad* expresa, de acuerdo con José Ramón Montero (1992): "Las elecciones legislativas", en Cotarelo, R. (Comp.), *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, ed. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid (pág. 283), "los cambios electorales agregados netos que se producen en un sistema de partidos entre dos elecciones sucesivas y que se deben a transferencias individuales del voto".

113. Los porcentajes utilizados han sido elaborados en base al índice de *volatilidad agregada* diseñado en el estudio de Mogens N. Pedersen (1983): "Changing patterns of electoral volatility in European Party Systems, 1948-1977", en Daalder, H. y Mair, P. (Eds.), *Western European Party Systems. Continuity and Change*, Sage, Londres (págs. 31-32); y a los datos electorales de las elecciones uruguayas contenidos en el trabajo de Juan Rial y Jaime Klaczko (1989): "Tendencias del electorado: Resultados de las elecciones (1925-1989)", en *Cuadernos de Orientación Electoral*, n° 4, PEITHO/CAPEL, Montevideo (págs. 92-132). Los resultados obtenidos no difieren de los expuestos, mediante la utilización del mismo índice, en Luis E. González (1991): *Political structures and democracy in Uruguay*, University of Notre Dame Press, Notre Dame (págs. 56-59).

114. La tradicional estabilidad en las adhesiones electorales de los ciudadanos uruguayos es analizada por Pablo Mieres (1988): "Partidos políticos y cuerpo electoral", en *Cuadernos del CLAEH*, n° 44, CLAEH, Montevideo (págs. 19-35).

115. Elaboración propia en base a los datos agregados expuestos en el estudio de Luis E. González (1991): *Political structures and democracy in Uruguay*, University of Notre Dame Press, Notre Dame (pág. 58).

116. Karen Remmer (1985): "Redemocratization and the Impact of Authoritarian Rule in Latin America", en *Comparative Politics*, vol. 17, n° 2 (págs. 253-275). El *índice de discontinuidad* expresa las variaciones porcentuales de las diferencias agregadas en las votaciones experimentadas por los partidos políticos entre dos elecciones consecutivas. Por tanto, manifiesta un resultado idéntico al índice de volatilidad si a este último se le multiplica por dos.

117. Charles G. Gillespie (1987): *Party strategies and redemocratization: Theoretical and comparative perspectives on the Uruguayan case*, University Microfilms International, Ann Arbor (págs. 559-561).

118. En términos comparativos, el triunfo del Partido Colorado no fue producto, como en el caso de la Unión Cívica Radical en Argentina, de haber sido percibido por el electorado como el partido *más democrático* de los presentes. En Argentina, la imagen política de Raúl Alfonsín se creó en base a su oposición al régimen autoritario así como a su rechazo a cualquier compromiso con éste. Sin embargo, Julio María Sanguinetti alcanzó la Presidencia de Uruguay por su protagónico papel en el pacto con la institución militar. Un estudio comparativo entre ambas dinámicas políticas se encuentra en Francisco **Panizza** y Theresa **Fogathy** (1987): "El triunfo de radicales y colorados: ¿un voto por un pasado mejor?", en *Cuadernos del CLAEH*, n° 40, CLAEH, Montevideo (págs. 57-79).

119. La elaboración del cuadro realizado se encuentra en Agustín **Canzani** (1989): "Restauración democrática y opinión pública en el Uruguay", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n° 3, FCU/ICP, Montevideo (pág. 11).

120. En este sentido, el resultado de 1984 mostró la importancia de los simpatizantes frenteamplistas en la votación registrada por el Partido Nacional en las elecciones internas de 1982. Su inflexible oposición ante el régimen autoritario resultó útil mientras la izquierda partidista no participó en unas elecciones competitivas. Recordar sobre este aspecto las hipótesis de estudio manifestadas en el *Capítulo III.2*, así como la investigación de Luis E. **González** (1985): "Transición y restauración democrática", en Gillespie, Ch., Goodman, L., Rial, J. y Winn, P. (Comps.), *Uruguay y la democracia*, vol. III, Wilson Center/EBO, Montevideo (pág. 118).

121. Liliana **De Riz** (1989): "Política y partidos. Ejercicio de análisis comparado: Argentina, Chile, Brasil y Uruguay", en Cavarozzi, M. y Garretón, M.A. (Coords.), *Muerte y resurrección: Los partidos políticos en el autoritarismo y las transiciones del Cono Sur*, FLACSO, Santiago de Chile (pág. 78).

122. José M^a **Maravall** y Julián **Santamaría** (1988): "El cambio político en España y las perspectivas de la democracia", en O'Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. (Eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Europa Meridional*, Paidós, Buenos Aires (pág. 114).

123. Guillermo **O'Donnell** y Philippe **Schmitter** (1988): *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Paidós, Buenos Aires (pág. 20). Un ejemplo de esta transformación será la acción del gobierno autoritario de convocar a las élites políticas, previamente excluidas, para debatir las normas para la realización de elecciones competitivas, o para la elaboración de un nuevo texto constitucional, o, incluso, para definir una agenda democratizadora en términos más vagos que los anteriores. Por el contrario, no resultarían tan claras unas medidas de liberalización de la prensa, o la creación de espacios legales para la libre sindicalización, aunque, de hecho, en muchas ocasiones, estos cambios constituyen el inicio de los procesos de transición.

124. La caracterización más completa del período de transición política en Uruguay se encuentra en César **Aguiar** (1988): "Quiebra institucional y reapertura democrática en Uruguay", en Nohlen, D. y Solari, A. (Comps.), *Reforma política y consolidación democrática*, ed. Nueva Sociedad, Caracas (págs. 92 y 95). Otras periodizaciones similares en Luis E. **González** (1985): "Transición y restauración democrática", en Gillespie, Ch., Goodman, L., Rial, J. y Winn, P. (Comps.), *Uruguay y la democracia*, vol. III, Wilson Center/EBO, Montevideo (pág. 104), y en Carlos **Filgueira** (1984): *El dilema de la democratización en Uruguay*, Cuadernos del CIESU/EBO, Montevideo (págs. 23-25).

125. Juan **Rial** (1984): "Los partidos tradicionales: restauración o renovación", en Gillespie, Ch., Goodman, L., Rial, J. y Winn, P. (Comps.), *Uruguay y la democracia*, vol. I, Wilson Center/EBO, Montevideo (pág. 202).

126. Enrique **Baloyra** (1987): "Democratic Transition in Comparative Perspective", en Baloyra, E. (Ed.), *Comparing New Democracies. Transition and Consolidation in Mediterranean Europe and Southern Cone*, Westview Press, Boulder (págs. 12-13).

127. Manuel **Alcántara** (1992): "Las transiciones a la democracia en España, América Latina y Europa oriental. Elementos de aproximación a un estudio comparativo", en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, nº 11, CEC, Madrid (págs. 13-14).

128. Guillermo **O'Donnell** y Philippe **Schmitter** (1988): *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Paidós, Buenos Aires (págs. 20-27). La dinámica de **liberalización** indica el proceso por el cual se amplían ciertos derechos de ciudadanía, como las libertades de expresión y de asociación. Se trata, a modo de ejemplo, de la flexibilización de las normas de control del régimen sobre los medios de comunicación, o de la puesta en marcha de mecanismos y espacios legales, aunque todavía restringidos, de sindicalización. La dimensión de **democratización** supone la modificación del régimen autoritario en sus procedimientos de representación política; las normas democráticas se convierten en el mecanismo básico para la toma de las decisiones y para la delimitación del ejercicio del poder.

129. Se asume así el esquema diseñado en el análisis de Adam **Przeworski** (1988): "Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia", en O'Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. (Eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas*, Paidós, Buenos Aires (pág. 93).

130. Robert R. **Kaufman** (1988): "Liberalización y democratización en América del Sur: Perspectivas a partir de la década de 1970", en O'Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. (Eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas Comparadas*, Paidós, Buenos Aires (págs. 146-160).

131. Robert A. **Dahl** (1989): *La poliarquía. Participación y oposición*, Tecnos, Madrid (pág. 55).

132. De ahí que no sea casual la metáfora elegida para describir este proceso como el de un *cambiante* tablero de ajedrez en donde los actores desarrollan su acción política; ver, Guillermo **O'Donnell** y Philippe **Schmitter** (1988): *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Paidós, Buenos Aires (págs. 106-115).

133. Para Juan J. **Linz** (1990): "Transiciones a la democracia", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n° 51, CIS, Madrid (pág. 14), el análisis sobre las crisis producidas al interior de los gobiernos autoritarios debe ser desvinculado del estudio sobre las transiciones hacia la democracia, ya que sólo a posteriori se pueden conectar estas crisis con el origen de la transformación del régimen autoritario en un sistema democrático. A pesar de esta advertencia, la investigación presente toma en cuenta estos hechos para sugerir algunas de las dinámicas posteriores en cuanto a las rutas de democratización y al comportamiento de los actores políticos.

134. Juan J. **Linz** (1970): "An Authoritarian Regime: The Case of Spain", en Allardt, E. y Rokkan, S. (Eds.), *Mass Politics: Studies in Political Sociology*, Free Press, New York (pág. 255).

135. En los análisis que contribuyeron al estudio de los *nuevos autoritarismos* en América Latina se encuentran hasta ocho distintas denominaciones sobre el modelo del régimen autoritario uruguayo. De esta manera, el nuevo modelo de dominación se correspondería con un Estado militar (A. Borón), fascista (A. Cueva), de seguridad nacional (L. Maira) o contrarrevolucionario (L. De Riz), o bien, con un Autoritarismo nuevo (N. Lechner), militar (H. Handelman), modernizador (J. Malloy) o burocrático (G. O'Donnell). Sin embargo, todas estas contribuciones, bajo la óptica de paradigmas diversos, no resolvieron el problema de revelar las diferencias existentes en cada uno de los regímenes autoritarios sobre los que basaban sus estudios. Al respecto, ver Atilio **Borón** (1977): "El fascismo como categoría histórica: En torno al problema de las dictaduras en América Latina", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 39, n° 2, UNAM, México (págs. 481-528); Agustín **Cueva** (1977): "La política económica del fascismo en América Latina", en Miranda, H. (Comp.), *El control político en el Cono Sur*, ed. Siglo XXI, México (págs. 100-115); Luis **Maira** (1977): "Notas para un estudio comparado entre el Estado fascista clásico y el Estado de Seguridad Nacional", en Miranda, H. (Comp.), *El control político en el Cono Sur*, ed. Siglo XXI, México (págs. 40-72); Liliana **De Riz** (1977): "Algunos problemas teórico-metodológicos en el análisis sociológico y político de América Latina", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 39, n° 1, UNAM, México (págs. 151-171); Norbert **Lechner** (1977): *La crisis del Estado en América Latina*, ed. El Cid, Caracas; Howard **Handelman** (1978): "Military Authoritarianism and Political Change in Uruguay", en *AUFS Reports*, n° 26, American Universities Field Staff, South America; James **Malloy** (1977): "Authoritarianism and Corporatism: The Case of Bolivia", en Malloy, J. (Ed.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh (págs. 437-490); y, Guillermo **O'Donnell** (1978): "Reflections on the Patterns of Change in the Bureaucratic-Authoritarian State", en *Latin American*

Research Review, vol. 13, nº 1, University of New Mexico, Albuquerque (págs. 3-38).

136. Sobre las características del modelo *burocrático-autoritario* se recomienda consultar los análisis expuestos en los últimos epígrafes de los *Capítulos II.1 y II.4* de esta tesis doctoral. El texto básico de referencia es el estudio de Guillermo **O'Donnell** (1973): "Modernization and Bureaucratic Authoritarianism, Studies in South American Politics", en *Politics of Modernization Series*, nº 9, Institute of International Studies, University of California, Berkeley.

137. Sobre las características de la coalición gobernante, así como su política de alianzas y su escasa inclusividad en la representación de intereses sectoriales, ver los estudios de Gerardo **Caetano** y José **Rilla** (1987): *Breve historia de la dictadura*, CLAEH/EBO, Montevideo (págs. 138-139); Aldo **Solari** (1990): "Proceso de democratización en Uruguay", en *Síntesis*, nº 13, AIETI, Madrid (pág. 152); y, Luis E. **González** (1984): *Uruguay: una apertura inesperada*, Cuadernos del CIESU/EBO, Montevideo (págs. 13-15).

138. Leonardo **Morlino** (1981): "Del fascismo a una democracia débil. El cambio de régimen en Italia (1939-1948)", en Santamaría, J. (Comp.), *Transición a la democracia en el sur de Europa y América Latina*, CIS, Madrid (págs. 96-97). Por el adjetivo *dominante*, el autor identifica el control mayoritario que los miembros de la coalición ejercen sobre los principales recursos de los poderes estatales, la toma de decisiones políticas y económicas, y los medios coercitivos.

139. Las posibles influencias en las acciones políticas desarrolladas durante el proceso de transición, en referencia al primer grupo de factores (exógenos), se evalúan en el siguiente epígrafe dedicado a *La ruta hacia la democracia*; mientras, los factores denominados endógenos se analizan en el epígrafe posterior centrado en *El comportamiento estratégico de los actores*.

140. Manuel **Alcántara** (1992): "Las transiciones a la democracia en España, América Latina y Europa oriental. Elementos de aproximación a un estudio comparativo", en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, nº 11, CEC, Madrid (pág. 11).

141. Para José M^a **Maravall** y Julián **Santamaría**, esta situación se refleja en una "*manifiesta declinación de la cohesión interna del régimen*" autoritario; ver, José M^a **Maravall** y Julián **Santamaría** (1988): "El cambio político en España y las perspectivas de la democracia", en O'Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. (Eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Europa Meridional*, Paidós, Buenos Aires (pág. 114).

142. Un análisis sobre la crisis de legitimidad del régimen autoritario uruguayo se encuentra en Luis E. **González** (1985): "Transición y restauración democrática", en Gillespie, Ch., Goodman, L., Rial,

J. y Winn, P. (Comps.), *Uruguay y la democracia*, vol. III, Wilson Center/EBO, Montevideo (págs. 109-110). Un interesante estudio sobre este proceso, para el caso español, en Rafael del **Aguila** (1992): "La dinámica de la legitimidad en el discurso político de la transición", en Cotarelo, R. (Comp.), *Transición política y consolidación democrática en España (1975-1986)*, CIS, Madrid (págs. 49-54).

143. Se utiliza para el análisis empírico el esquema teórico planteado en el estudio de Leonardo **Morlino** (1981): "Del fascismo a una democracia débil. El cambio de régimen en Italia (1939-1948)", en Santamaría, J. (Comp.), *Transición a la democracia en el sur de Europa y América Latina*, CIS, Madrid (pág. 103).

144. Luis E. **González** (1984): *Uruguay: una apertura inesperada*, Cuadernos del CIESU/EBO, Montevideo (págs. 13-15).

145. Juan **Rial** (1984): "Los partidos tradicionales: restauración o renovación", en Gillespie, Ch., Goodman, L., Rial, J. y Winn, P. (Comps.), *Uruguay y la democracia*, vol. I, Wilson Center/EBO, Montevideo (pág. 200); y, Luis E. **González** (1985): "Transición y restauración democrática", en Gillespie, Ch., Goodman, L., Rial, J. y Winn, P. (Comps.), *Uruguay y la democracia*, vol. III, Wilson Center/EBO, Montevideo (pág. 112).

146. Germán W. **Rama** (1989): *La democracia en Uruguay*, ed. Arca, Montevideo (págs. 199-200). Esto concuerda con la tesis expuesta por Robert A. **Dahl** de que "la probabilidad de que un gobierno tolere la oposición aumenta al reducirse su capacidad para utilizar la violencia y las sanciones económicas encaminadas a suprimir dicha oposición"; ver, Robert A. **Dahl** (1989): *La poliarquía. Participación y oposición*, Tecnos, Madrid (pág. 55).

147. Adam **Przeworski** (1988): "Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia", en O'Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. (Eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas*, Paidós, Buenos Aires (págs. 84-88), realiza una interesante aproximación al concepto de legitimidad como factor determinante en el derrumbe de los regímenes autoritarios. Para este autor, la afirmación de que la pérdida de legitimidad del régimen autoritario conduce a su quiebra es errónea. A su entender, la estabilidad de cualquier sistema de dominación no depende de su legitimidad, sino de la presencia o ausencia de *opciones preferibles*. Una interesante discusión sobre esta temática se encuentra en Rafael del **Aguila** (1992): "La dinámica de la legitimidad en el discurso político de la transición", en Cotarelo, R. (Comp.), *Transición política y consolidación democrática en España (1975-1986)*, CIS, Madrid (págs. 51-53).

148. Juan J. **Linz** (1992): "La transición a la democracia en España en perspectiva comparada", en Cotarelo, R. (Comp.), *Transición política y consolidación democrática en España (1975-1986)*, CIS, Madrid (pág. 445), señala que la crisis del régimen autoritario no determina la apertura de un proceso

democratizador. Otras posibilidades quedan abiertas, como es el caso de un reequilibrio de la coalición dominante, o el surgimiento de un actor hegemónico con capacidad de limitar los espacios de oposición abiertos y desmovilizar a los otros actores. Para José M^a **Maravall** y Julián **Santamaría** (1988): "El cambio político en España y las perspectivas de la democracia", en O'Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. (Eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Europa Meridional*, Paidós, Buenos Aires (pág. 114), las opciones abiertas por la crisis del régimen autoritario dependen de que éste reaccione en una fase temprana o tardía de la crisis. Complementariamente, para Leonardo **Morlino** (1981): "Del fascismo a una democracia débil. El cambio de régimen en Italia (1939-1948)", en Santamaría, J. (Comp.), *Transición a la democracia en el sur de Europa y América Latina*, CIS, Madrid (pág. 104), el cambio de régimen se relaciona con la posibilidad de que una nueva coalición dominante se haya formado y tenga capacidad de estabilizar el régimen.

149. En concreto, la guerra, y una posterior ocupación militar por una potencia extranjera, formaron parte esencial del proceso democratizador en los principales cambios de régimen ocurridos en Europa tras la Segunda Guerra Mundial. Para Alfred **Stepan** (1986): "Caminos hacia la redemocratización: consideraciones teóricas y análisis comparativos", en O'Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. (Eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas*, Paidós, Buenos Aires (págs. 108-117), resulta evidente que existió un nexo, de carácter irrepetible, entre los sucesos postbélicos y la herencia democrática/capitalista, y la posterior estabilidad histórica de estas democracias emergentes.

150. Para Laurence **Whitehead** (1986): "Aspectos internacionales de la democratización", en O'Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. (Eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas*, Paidós, Buenos Aires (pág. 17), en las transiciones políticas desarrolladas en América del Sur, y con la excepción de la de Argentina, los factores internacionales desempeñaron un papel secundario frente a las estrategias de las fuerzas políticas internas. Esta posición es ampliamente confirmada en los trabajos de Enrique **Baloyra** (1987): "Democratic Transition in Comparative Perspective", en Baloyra, E. (Ed.), *Comparing New Democracies. Transition and Consolidation in Mediterranean Europe and the Southern Cone*, Westview Press, Boulder (págs. 9-52); Guillermo **O'Donnell** (1988): "Introducción a los casos latinoamericanos", en O'Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. (Eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. América Latina*, Paidós, Buenos Aires (págs. 15-36); y, Manuel **Alcántara** (1992): "Las transiciones a la democracia en España, América Latina y Europa oriental. Elementos de aproximación a un estudio comparativo", en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n^o 11, CEC, Madrid (págs. 9-42). Mientras, en América Central y en el Caribe algunos de estos factores externos han tenido una gran eficacia. En 1978, el gobierno norteamericano presionó al Presidente de la República Dominicana, Joaquín Balaguer, para el reconocimiento de los resultados de las elecciones celebradas, las cuales daban el triunfo a la oposición. Igualmente, las democratizaciones de El Salvador, de Honduras y de Guatemala, durante la década de 1980, se produjeron en el marco de las presiones de los Estados Unidos. Ver al respecto, Laurence **Whitehead** (1986): "Aspectos internacionales de la democratización", en O'Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. (Eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas*, Paidós, Buenos Aires (págs. 15-78).

151. En una línea de trabajo analítico semejante, ver, Luis E. **González** (1985): "Transición y restauración democrática", en Gillespie, Ch., Goodman, L., Rial, J. y Winn, P. (Comps.), *Uruguay y la democracia*, vol. III, Wilson Center/EBO, Montevideo (págs. 115-116); Germán W. **Rama** (1989): *La democracia en Uruguay*, ed. Arca, Montevideo (pág. 200); y, Aldo **Solari** (1990): "Proceso de democratización en Uruguay", en *Síntesis*, n° 13, AIETI, Madrid (pág. 161).

152. De hecho, el quinquenio 1976-1980 fue el período de mayor éxito de la economía uruguaya desde 1955 hasta ese momento. Así, se manifestó un importante crecimiento físico de la producción; el PIB *per cápita* evolucionó de 715 U\$ en el quinquenio 1968-1973 a 2.567 en el correspondiente a 1979-1983, superando en 1980 la mágica barrera de los 3.000 U\$, cifra que, a excepción de 1981 (3.341 U\$), nunca ha sido sobrepasada hasta el presente; por otra parte, la tasa de desempleo se situó en 1979 en el 8,1%, en 1980 en el 6,4% y en 1981 en el 7,1%, lo que supuso un descenso significativo del paro en relación a los quinquenios anterior (10,6%) y posterior (10,3%); también la tasa de inflación del quinquenio 1978-1982 (44%) fue la más baja registrada desde finales de la década de 1960; los índices de la producción manufacturera y agropecuaria eran en 1980 del 110% y del 117%, respectivamente, en relación al año base de 1978; igualmente, el valor de las exportaciones creció del 12,1% en 1978 al 14,9% en 1979 y al 34,3% en 1980; mientras, la importación de bienes de consumo duraderos creció de 41,5 millones U\$ en 1978 a 117,8 en 1980. En definitiva, estos datos son concluyentes para poder rechazar cualquier hipótesis que relacione el voto negativo en el plebiscito con factores de tipo económico. Las fuentes estadísticas proceden de los estudios de CEPAL (1985): *La evolución de la economía y de la política económica en el Uruguay*, LC/G. 1346, Santiago de Chile; y, CLAEH (1991): *Indicadores básicos del Uruguay: Economía*, vol. 2, CLAEH, Montevideo.

153. Esta es la opinión manifestada en los estudios de Germán W. **Rama** (1989): *La democracia en Uruguay*, ed. Arca, Montevideo (pág. 202); y, Aldo **Solari** (1990): "Proceso de democratización en Uruguay", en *Síntesis*, n° 13, AIETI, Madrid (pág. 161).

154. Para Leonardo **Morlino** y Alfred **Stepan**, en determinados momentos de la transición, sobre todo en el inicio de la misma, la presión de la sociedad como actor grupal resulta de mayor relevancia para el proceso que el pacto partidista o la voluntad de la propia institución militar; ver, Leonardo **Morlino** (1981): "Del fascismo a una democracia débil. El cambio de régimen en Italia (1939-1948)", en Santamaría, J. (Comp.), *Transición a la democracia en el sur de Europa y América Latina*, CIS, Madrid (pág. 102); y, Alfred **Stepan** (1986): "Caminos hacia la redemocratización: consideraciones teóricas y análisis comparativos", en O'Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. (Eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas*, Paidós, Buenos Aires (págs. 126-128). En el caso de Uruguay, sin embargo, la presión de la sociedad civil, si bien constituyó un ingrediente adicional importante, no resultó un factor determinante en el origen del proceso de transición política. En este sentido se manifiestan los estudios de Juan **Rial** (1984): "Los partidos tradicionales: restauración o renovación", en Gillespie, Ch., Goodman, L., Rial, J. y Winn, P. (Comps.), *Uruguay y la democracia*, vol. I, Wilson Center/EBO, Montevideo (pág. 201); y, Luis E. **González** (1985): "Transición y restauración democrática", en Gillespie, Ch., Goodman, L., Rial, J.

y Winn, P. (Comps.), *Uruguay y la democracia*, vol. III, Wilson Center/EBO, Montevideo (pág. 117). En referencia al análisis sobre el papel ejercido por los **movimientos sociales** en la transición política, es necesario ajustar la incidencia de su participación tanto en el proceso de negociación como en el de consenso. En el período que discurre entre los meses de mayo de 1983-84, el papel de los movimientos sociales no fue tanto la definición de los márgenes de negociación entre la cúpula militar y las élites partidistas, sino *la acotación de los disensos* entre los propios dirigentes políticos. Se ha señalado que durante este período los actores participantes se comportaron en base a una doble dinámica: por un lado, articulando el consenso entre las élites políticas de cara al proceso de negociación entre éstas y las Fuerzas Armadas, y, por otro, compitiendo interpartidistamente para asegurarse cada actor un buen rendimiento electoral en las elecciones nacionales previstas para 1984. Es en esta segunda dinámica donde se muestra relevante el papel desempeñado por los movimientos sociales, ya que la irrupción de éstos en la arena política, si bien pudo permitir algún tipo de redefinición en las negociaciones entre la élite partidista y la institución militar, ayudó sobre todo a trazar *los márgenes del consenso* al interior de las acciones políticas de la oposición al régimen autoritario.

155. Para Guillermo **O'Donnell** y Philippe **Schmitter**, uno de los componentes explicativos de la dinámica de los procesos de transición es la existencia, al interior de la coalición autoritaria, de diversos grupos con intereses contrapuestos; ver, Guillermo **O'Donnell** y Philippe **Schmitter** (1988): *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Paidós, Buenos Aires (págs. 32-35). Si bien esta constatación no sirve para predecir el agotamiento del régimen autoritario, ni tampoco para situarla como la causa fundamental del inicio de la transición política, su poder explicativo se manifiesta una vez que comienza el período de transformación de los componentes autoritarios del sistema político.

156. Para un análisis sobre el primero de los factores citados, se recomienda la revisión de los ensayos contenidos en Gerardo **Caetano**, José **Rilla**, Pablo **Mieres** y Romeo **Pérez** (1992): *Partidos y electores. Centralidad y cambios*, CLAEH/EBO, Montevideo.

157. De acuerdo a Alain **Rouquié**, las Fuerzas Armadas, para poder gobernar de manera autoritaria una sociedad con una estructura plural, deben transformar sus propios principios institucionales. Una estrategia para evitar esta mutación es su no participación explícita, como institución, en la dirección de los asuntos estatales; ver, Alain **Rouquié** (1988): "La desmilitarización y la institucionalización de los sistemas políticos dominados por los militares en América Latina", en O'Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. (Eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas Comparadas*, Paidós, Buenos Aires (págs. 174-179).

158. En este sentido, tanto el Gobierno como la oposición percibieron el régimen como una solución de emergencia que no implicaría profundas transformaciones en el entramado institucional clásico; ver, Luis E. **González** (1985): "Transición y restauración democrática", en Gillespie, Ch., Goodman, L., Rial, J. y Winn, P. (Comps.), *Uruguay y la democracia*, vol. III, Wilson Center/EBO, Montevideo

(pág. 105).

159. Sobre la tesis del proceso de ascensión política de las Fuerzas Armadas durante el período aquí analizado, se recomienda la lectura del estudio de Cristina **Torres** (1985): "Las Fuerzas Armadas uruguayas en la transición hacia la democracia", en Gillespie, Ch., Goodman, L., Rial, J. y Winn, P. (Comps.), *Uruguay y la democracia*, vol. II, Wilson Center/EBO, Montevideo (pág. 170).

160. César **Aguiar** (1988): "Quiebra institucional y reapertura democrática en Uruguay", en Nohlen, D. y Solari, A. (Comps.), *Reforma política y consolidación democrática*, ed. Nueva Sociedad, Caracas (pág. 92).

161. En este sentido, se procesa la construcción de un nuevo actor político, en sustitución de los partidos políticos tradicionales, en la figura de la propia institución militar; ver, Juan **Rial** (1986): "Las Fuerzas Armadas como partido político sustituto: el caso uruguayo 1973-1984", en *Nueva Sociedad*, n° 81, Caracas (págs. 106-116).

162. De acuerdo al esquema de Alain **Rouquié** (1988): "La desmilitarización y la institucionalización de los sistemas políticos dominados por los militares en América Latina", en O'Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. (Eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas Comparadas*, Paidós, Buenos Aires (págs. 174-179).

163. Por *democracia protegida* se entiende aquel régimen en el cual el gobierno se encuentra restringido en sus acciones políticas tanto por las normas legislativas heredadas del régimen anterior, o acordadas durante el proceso de transición por aquellos que detentaban el poder autoritario, como por algún tipo de intervención activa de los integrantes de la coalición gobernante del régimen autoritario (en especial de las Fuerzas Armadas) en el nuevo sistema político; ver, Leonardo **Morlino** (1987): "Democratic Establishments: a Dimensional Analysis", en Baloyra, E. (Ed.), *Comparing New Democracies. Transition and Consolidation in Mediterranean Europe and Southern Cone*, Westview Press, Boulder (pág. 58).

164. Charles G. **Gillespie** (1988): "La transición uruguaya desde el gobierno tecnocrático-militar colegiado", en O'Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. (Eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. América Latina*, Paidós, Buenos Aires (pág. 284).

165. Esa era la modificación existente en el contenido de las conversaciones entre los encuentros del Parque Hotel y del Club Naval; ver, Charles G. **Gillespie** (1986): "Activists and Floating Voters: The Unheeded Lessons of Uruguay's 1982 Primaries", en Drake, P.W. y Silva, E. (Eds.), *Elections and Democratization in Latin America, 1980-85*, Center for Iberian and Latin American Studies, University

of California, San Diego (pág. 226).

166. En todo caso, este proceso también debe de ser analizado desde la óptica de la representación política de los actores. En este sentido, el Partido Colorado no poseía la capacidad numérica para pactar un acuerdo por sí solo, pues su representación política no cubría ni tan siquiera a la mitad de la población del país. En consecuencia, la futura estabilidad del pacto, ante las amenazas del líder blanco, se centraba en obtener un consenso con otro actor que hiciera viable el acuerdo, pero que, al mismo tiempo, no supusiera un sacrificio para el rendimiento electoral del Partido en la próxima convocatoria de 1984. El único actor partidista que cumplía tales requisitos era la proscrita coalición de izquierdas Frente Amplio.

167. Aldo Solari (1991): "Proceso de democratización en Uruguay", en *Síntesis*, nº 13, AIETI, Madrid (pág. 156).

168. Charles G. Gillespie (1986): "Uruguay's Transition from Collegial Lilitary-Technocratic Rule", en O'Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. (Eds.), *Transitions from Authoritarian Rule. Latin America*, Johns Hopkins University Press, Baltimore (pág. 291).

CUARTA PARTE

**REFLEXIONES FINALES EN TORNO A
LOS PROCESOS DE CAMBIO DE
REGIMEN POLITICO
- EL CASO URUGUAYO -**

CAPITULO PRIMERO

LOS PROCESOS DE CAMBIO DE
REGIMEN POLITICO EN URUGUAY:
DIMENSIONES COMPARADAS

En el desarrollo de la presente tesis doctoral, fundamentalmente en las dos partes centrales de la misma, se ha elaborado una investigación sobre los cambios de régimen político en Uruguay desde la óptica analítica de las **crisis y transformaciones de las relaciones políticas**. El estudio sobre éstas se ha realizado a través de una articulación ecléctica de diversas perspectivas de análisis utilizadas por la Ciencia Política para el discernimiento de las secuencias y de las dinámicas de los procesos de cambio de régimen político -en especial, mediante los capítulos introductorios de cada una de las partes en que se ha estructurado la investigación. De forma más específica, el continuo de las transformaciones de las relaciones políticas operadas en el caso uruguayo ha sido estudiado como un proceso esencialmente político, relacionado con las estructuras de decisión de ambos regímenes (democrático y autoritario) y con el comportamiento estratégico de los actores políticamente significativos. Conforme con la óptica metodológica propuesta -que, desde una perspectiva epistemológica, ha privilegiado la autonomía de la esfera política-, el campo de estudio ha combinado los enfoques sobre la acción política de las élites partidistas en las coyunturas electorales con un análisis de las mutaciones introducidas en las estructuras político-institucionales -en especial, aquéllas relacionadas con la regulación de la participación política y con la expresión de la oposición pública. Esta óptica ha posibilitado la exposición de las secuencias de los procesos de quiebra institucional y de transición política, y la identificación de los factores de causalidad propios de las dinámicas de los cambios de régimen político.

La aplicación del criterio analítico expuesto, al caso empírico de Uruguay, ha puesto de manifiesto que ambos cambios de régimen fueron el resultado de las transformaciones operadas en las estructuras de sus instituciones políticas así como en la centralidad de sus partidos políticos. La raíz de estas mutaciones en la matriz política ha sido situada en un análisis secuencial de las asincronías existentes entre la corriente de las demandas políticas y su procesamiento mediante las estructuras de decisión del régimen. En este esquema, el estudio del comportamiento estratégico de los actores en las coyunturas *críticas*, aquí asociadas a los actos electorales, ha definido las más relevantes pautas explicativas de los procesos de configuración, de crisis y de transformación de las relaciones políticas¹. Desde esta perspectiva, la investigación desarrollada ha establecido una implícita relación de causalidad entre ambos procesos de cambio de régimen, las asincronías generadas entre las

demandas políticas y su resolución por los mecanismos institucionales, y la acción estratégica de los actores políticamente significativos. En referencia a estos últimos, el análisis se articuló en torno a tres recursos.

En primer término, desde el enfoque inicial sobre los factores para el progreso y la estabilidad de la democracia hasta el análisis final sobre las elecciones de la restauración, la tesis ha identificado aquellos **actores políticos** que, mediante su comportamiento estratégico, han intervenido de manera directa en las crisis y transformaciones consideradas durante el intervalo de 1971-1985. Del estudio desarrollado se desprende que éstos han sido las Fuerzas Armadas, como institución, y las élites políticas, en especial aquéllas de los partidos tradicionales.

En segundo lugar, el análisis empírico-secuencial se ha articulado en torno a los procesos para la **reproducción de las estrategias** políticas y de los recursos de poder de los dos actores aquí privilegiados. En el caso de la transición hacia la democracia, la investigación ha dado prioridad al estudio de estos procesos en base a las dinámicas de la negociación, del consenso y del pacto. Mientras que para el caso de la quiebra institucional, la atención se ha centrado en los niveles de erosión del compromiso democrático. En ambos casos, el estudio de indicadores tales como los estilos de confrontación o el grado de confianza, los tipos de oposición desarrollados o el recurso a la legitimidad de las acciones políticas, ha permitido afirmar que la investigación en torno al comportamiento estratégico de los dos actores considerados se ha constituido en un recurso central del análisis en torno a las transformaciones institucionales operadas en el régimen político uruguayo entre los años de 1971 y de 1985.

En último término, la presente tesis doctoral ha identificado diversas dimensiones comparadas referentes al **comportamiento político** de las Fuerzas Armadas y de las élites partidistas durante los procesos de cambio de régimen. Entre éstas se han hecho explícitas las cuatro siguientes: a) las estrategias políticas desarrolladas por las élites partidistas han estado determinadas por los recursos de poder manejados tanto por la institución militar como por las estructuras de decisión político-institucional del régimen respectivo; b) los estilos de

confrontación y las pautas de negociación han sido de naturaleza dinámica, e independientes tanto de los propios recursos de los actores como de cualquier factor de carácter exógeno; c) el comportamiento político de ambos actores ha sido definido, fundamentalmente, por la búsqueda de soluciones *de salida* a las crisis de legitimidad planteadas; y, d) el desenlace de los conflictos políticos se ha realizado a través de una pérdida de representatividad de cada uno de estos actores en las fases previas a los cambios de régimen político. Desde esta perspectiva, los capítulos finales de cada una de las partes centrales de esta tesis doctoral se han estructurado en torno al impacto de los hechos políticos, en especial de aquéllos de carácter electoral, sobre las estrategias y los recursos de poder disponibles por cada uno de los actores considerados².

La tesis central de la investigación se ha articulado en torno a una propuesta de naturaleza secuencial: el análisis de las **relaciones de causalidad** proyectadas durante los procesos de crisis y de transformación del régimen político uruguayo. Para el caso de la quiebra institucional, la proyección de causalidad se estableció a través del recurso al análisis de los niveles de profundización del proceso de erosión del compromiso democrático. Mientras que, para el caso de la transición hacia la democracia, la línea de causalidad se elaboró mediante el estudio de las secuencias establecidas, desde la crisis de la legitimidad autoritaria hasta las elecciones de la restauración, en los procesos de negociación entre (y al interior de) los dos principales actores considerados. Desde esta perspectiva, una de las principales aportaciones de los capítulos aquí presentados ha derivado de su capacidad para establecer las pautas explicativas del origen de la crisis, las dinámicas del proceso de transformación y los hechos políticos propios del cambio.

De manera más específica, la propuesta de esta tesis ha dispuesto el argumento siguiente. En el período que discurre entre los años de 1958 y de 1973, para el caso de la quiebra institucional, y entre 1980 y 1984, en el caso de la transición política, se pusieron de manifiesto una serie diversa de asincronías entre la emisión de las demandas políticas -en las dimensiones de la participación y de la oposición- y la retroalimentación de éstas por parte de las estructuras de decisión del régimen³. Este proceso, originó la puesta en escena de unas profundas transformaciones tanto en las funciones de los agentes de intermediación, en

especial de los partidos tradicionales, como en las estructuras de autoridad de las instituciones políticas. En ambas mutaciones, operadas en términos de *impulso* conservador, durante el primer tramo temporal, y en clave de dinámicas liberalizadoras, para el período comprendido entre 1980 y 1984, el comportamiento estratégico de los actores políticamente significativos se manifestó como un elemento fundamental tanto en las crisis como en las transformaciones de las relaciones políticas en Uruguay.

Desde esta perspectiva, el presente epígrafe realiza una aproximación a algunas de las dimensiones del cambio de régimen político propuestas por Leonardo Morlino⁴. El contenido analítico de estas dimensiones ha privilegiado, en el presente caso, a uno sólo de los elementos de la tríada propuesta por David Easton como componencial de su noción de régimen político⁵: las normas o *reglas del juego*, en especial aquéllas que definen la participación política y la oposición pública en los períodos de crisis y transformación, de cambio político. Desde esta óptica, se presentan a continuación nueve dimensiones analíticas de los cambios de régimen político en Uruguay desde un enfoque comparado.

1.- De acuerdo a los **métodos** dispuestos para producir un cambio de régimen político, la transición hacia la democracia se resolvió de manera *pacífica*, a través de los mecanismos de negociación, de consenso y de pacto explícitos en esta tesis; mientras que, por el contrario, la quiebra institucional, desde la perspectiva no de resultante sino de proceso, se desarrolló a través de formas de acción *violentas*, procedentes tanto del exterior como del propio régimen.

2.- Conforme a la dimensión de los **procedimientos** para generar un cambio de régimen, éste fue de naturaleza *continua* en el caso de la transición política, ya que la misma se realizó de acuerdo a las normas de autotransformación previstas por el propio régimen autoritario. Por el contrario, la quiebra institucional se caracterizó, en el nivel de las reglas del juego, por ser un proceso *discontinuo*, ya que éste manifestó una ruptura explícita respecto a las normas operativas del régimen democrático. Esta diferencia entre ambos cambios de régimen político pierde parte de sus nítidos perfiles si el análisis privilegiado se traslada al nivel de las estructuras de autoridad. Estas, con la excepción de las estructuras de decisión deliberativas,

mantuvieron un grado de continuidad bastante elevado durante las primeras fases de los regímenes emergentes a partir de la ruptura institucional y de la transición democrática.

3.- En relación a la **profundidad** de las transformaciones operadas por los cambios de régimen será necesario analizar ésta desde la óptica de la persistencia de los valores, las normas o las estructuras de autoridad del régimen precedente tras el cambio político. Desde esta perspectiva, tanto la quiebra institucional como la transición política significaron *mutaciones marginales* en referencia a la estructura del Estado, a la distribución de los recursos de poder y a las competencias de las estructuras de decisión respecto de las actividades socio-económicas. Por el contrario, ambos cambios de régimen generaron transformaciones *fundamentales* en relación a los mecanismos para la articulación de la participación política y la expresión de la oposición pública, así como en la órbita de las relaciones de poder entre las diversas instancias de autoridad.

4.- De acuerdo a la **dirección** de los cambios de régimen, la quiebra institucional no se expresó tanto como un resultado de acciones orientadas hacia un fin determinado, sino más bien como la inmediata consecuencia de una serie de transformaciones indefinidas acaecidas en los diversos niveles del régimen democrático. Esta afirmación en torno a la dirección *no orientada* de la crisis del régimen podrá ser discutible si la visión del analista se circunscribe de forma exclusiva a la etapa final del proceso de erosión del sistema de compromisos: la aparición visible de los fenómenos de deslealtad, la posición institucional de las Fuerzas Armadas o el papel desempeñado por el Poder Ejecutivo no son, sin embargo, los componentes de una acción orientada, sino las consecuencias de una transformación multifactorial, resultado de procesos complejos sin una orientación hacia un resultado determinado. Por el contrario, el proceso de transición política se desarrolló de manera *orientada*, conforme a las estrategias de negociación-consenso-pacto ya analizadas en la presente tesis doctoral. La pieza fundamental de este proceso fue la acción de las élites civiles, en especial de los líderes partidistas, y la de las Fuerzas Armadas. Estos actores configuraron un modelo de apertura desde arriba que culminó con una negociación, expresada en un pacto de carácter cívico-militar, en torno a unas elecciones regidas por los tradicionales mecanismos electorales democráticos. Desde esta perspectiva, el enfoque sobre la decisión

racional de los actores y los márgenes de libertad de acción de los mismos ha tenido su aplicabilidad en el caso de la transición hacia la democracia.

5.- Respecto al **origen** de los procesos de cambio de régimen, esta tesis ha interpretado a ambos como determinados, fundamentalmente, por factores de carácter *endógeno*, derivados de las crisis desarrolladas en los diversos niveles del propio régimen político. En todo caso, los factores externos desempeñaron un papel relevante en el proceso de ruptura institucional, en especial la quiebra del modelo de inserción internacional.

6.- En referencia a la **relación entre las transformaciones** producidas en los diversos niveles del régimen político y aquellas desarrolladas en las otras esferas del sistema político, la quiebra institucional significó una *contracción* del régimen en su conjunto, en términos de la escasa capacidad de adaptación de sus elementos a las mutaciones generadas en el exterior del mismo. Esta contracción del régimen en todos sus componentes se identificó, en la praxis política, con fenómenos como la desmovilización de los sectores más activos políticamente, el monopolio de los recursos de poder por parte de actores sin capacidad de representación para las mayorías, la pérdida de representatividad, e incluso la desaparición, de las estructuras asociativas de intermediación, la disimilitud entre los principios de legitimidad de la comunidad política y los del propio régimen o, por último, la *desdiferenciación* manifestada entre las estructuras de autoridad. De acuerdo a estos términos, el proceso de transición hacia la democracia significó, por el contrario, una *expansión* del régimen político en la globalidad de sus elementos.

7.- Conforme al **ritmo** de los procesos de cambio de régimen, tanto la quiebra institucional como la transición política tuvieron un desarrollo *lento* y escalonado: desde los inicios de la erosión del compromiso democrático hasta la intervención militar de 1973 transcurrieron quince años; cinco desde la crisis de la legitimidad autoritaria hasta la asunción del Presidente Sanguinetti. Ahora bien, desde una perspectiva comparada, la transición hacia la democracia fue un proceso más acelerado que el cambio de régimen precedente, si bien ninguno de ambos procesos se desarrolló de forma abrupta, sino que sus desenlaces finales fueron producto de una serie escalonada de hechos o secuencias políticas. En relación al área geográfica más

inmediata, la transición democrática en Uruguay se desarrolló a un ritmo más rápido que sus homónimas de Brasil o de Chile, aunque más despacio respecto a los casos de Perú o de Argentina.

8.- Ninguno de los dos cambios de régimen incorporó, en referencia al **contenido** de los mismos, componentes de *innovación* sobre el régimen político precedente, en clave de modificaciones sustanciales en cuanto a nuevas estructuras de autoridad, nuevas reglas del juego o nuevos principios de legitimidad. En este sentido, el régimen autoritario no manifestó una capacidad suficiente, a pesar de sus intentos de ensayo fundacional que culminaron en el plebiscito de 1980, para impulsar una nueva institucionalidad, mientras que la restauración democrática de 1984-85 recuperó, en todos los niveles del régimen político, los principios, las reglas y las estructuras del régimen preexistente a la ruptura institucional de 1973.

9.- En relación a la **orientación del comportamiento** político, el análisis desarrollado en la presente disertación doctoral ha privilegiado como eje de comparación la existencia, o no, de sincronías entre los cambios de régimen y las transformaciones en las orientaciones del comportamiento político de la ciudadanía, en general, y de élites político-partidistas, en particular. En el caso de la ruptura experimentada en 1973, el proceso de cambio de régimen se desarrolló de forma *sincrónica* a las profundas mutaciones manifestadas en las orientaciones del comportamiento político, tanto a nivel de las élites como de los ciudadanos-votantes; mientras que, en el caso de la transición hacia la democracia, el cambio de las orientaciones del comportamiento político ya había tenido lugar durante el propio régimen autoritario, de manera que la restauración democrática confirmaría las tendencias electorales preexistentes a la quiebra institucional. Desde esta perspectiva, la transformación que experimentaron las orientaciones políticas se manifestó de manera *asincrónica* en el caso de la transición política.

En suma, el presente epígrafe ha identificado algunas de las principales dimensiones analíticas que, desde un enfoque de naturaleza sistémica, han estado presentes durante los procesos de quiebra institucional y de transición política en el caso uruguayo. El objetivo de este tratamiento ha sido manifestar, en la clave de síntesis no exhaustiva que mantienen estas

páginas, las similitudes y/o diferencias más relevantes de los cambios de régimen político que han sido objeto de la presente disertación doctoral. Que duda cabe que las fuentes de comparación, en términos de los factores explicativos o interpretativos, no se agotan en las dimensiones comparadas aquí formuladas, es por este motivo que el inicio del último capítulo de esta parte final se estructurará en torno a las pautas explicativas más comunes de ambos procesos de cambio de régimen político.

CAPITULO SEGUNDO

LOS PROCESOS DE CAMBIO DE REGIMEN POLITICO EN URUGUAY: PAUTAS EXPLICATIVAS

En las partes centrales de esta tesis doctoral se realizó una aproximación analítica, de naturaleza secuencial, con el objeto de manifestar las pautas explicativas más comunes de los procesos de quiebra institucional y de transición política en el caso uruguayo. El estudio de ambos procesos se enfocó como el resultado epifenómico de una serie acumulativa de crisis y transformaciones en las relaciones políticas. Desde esta perspectiva, la investigación desarrollada adoptó el uso de una metodología *genética*, en el análisis de los factores y de los procesos de matriz política, que la apartó de aquellos intentos por explicar los cambios de régimen a la luz de un único factor determinante. Este diseño posibilitó el estudio de los componentes explicativos del *cómo* se produjo la quiebra institucional y la transición política, procesos, a su vez, esencialmente políticos, por cuanto se analizaron en referencia a la alteración en el funcionamiento de los mecanismos de la participación política y de la oposición pública en un sistema específico de regulación del orden político. Una vez expuesta la óptica aquí privilegiada, se identifican, en las próximas páginas de este epígrafe, los seis **niveles** manifestados en la génesis y en el transcurso de los procesos de cambio de régimen político en Uruguay.

En el primer nivel se identificaron los **factores de erosión para el compromiso democrático**, definido éste como el pilar central de la legitimidad del régimen político uruguayo. La presencia de éstos se evidenció mediante múltiples procesos que, en su agudización, se reforzaron entre sí, provocando el debilitamiento de los tradicionales mecanismos de consenso y de compromiso especificados en el análisis del *Capítulo 1.2*. Su origen se situó en la debilidad mostrada por el modelo de modernización *conservadora* ante las mutaciones generadas por las transformaciones experimentadas en el sistema de los intercambios comerciales mundiales⁶. Sus consecuencias más inmediatas se manifestaron, en la esfera de las relaciones políticas, a través de una cadena de fenómenos causales, los cuales incidieron de forma muy notable sobre el proceso de erosión.

Desde esta perspectiva, la investigación elaborada identificó cuatro indicadores de la erosión en el compromiso democrático: la crisis económica, la movilización y radicalización de los actores socio-económicos, la violencia política y, por último, la politización de la sociedad civil. Del análisis de éstos, se obtuvieron dos conclusiones básicas.

Por un lado, el desarrollo de estos cuatro procesos generó, en la esfera de las relaciones políticas, una fuente de notable inestabilidad para la legitimidad del propio régimen democrático, por cuanto su presencia contribuyó a la ascensión de la participación política y a la escenificación pública del poder de las Fuerzas Armadas, a la visibilidad de la pérdida de representatividad de los partidos políticos tradicionales, a la polarización de la sociedad civil, y a evidenciar los límites de la efectividad del Ejecutivo para solventar los problemas sustantivos; sin embargo, ninguno de ellos fue considerado, desde la óptica del estudio, como una variable explicativa de la quiebra institucional de 1973. Desde esta perspectiva, su estudio se enfocó más como factores de las grietas generadas en el compromiso democrático que como causas explicativas de la ruptura operada en el régimen uruguayo.

Por otro lado, entre éstos se generaron relaciones directas de causalidad y efectos retroalimentadores, cuyas intensidades experimentaron variaciones de grado de acuerdo a la paulatina agudización de la crisis económica. La politización de la sociedad civil, por su parte, retroalimentó la cadena de causalidad proyectada por la regresión económica, de forma que dificultó los procesos de toma de decisiones y de ejecución de las políticas para la solución de los problemas sustantivos. La permanencia en el régimen político, como factores de erosión de la legitimidad democrática, y su larvada conversión en problemas sustantivos sin poder de resolución, tuvo como resultado un cambio en las actitudes y preferencias políticas de los actores que sustentaban al régimen, y que ahora ponían en cuestión los procedimientos tradicionales de regulación política.

En el segundo nivel se procedió a la identificación de los **factores de crisis en el régimen político**, a partir de la siguiente interrogante: ¿porqué las estructuras político-institucionales y/o las élites político-partidistas demostraron tan escasa capacidad, en términos de su eficacia y/o efectividad, en el diagnóstico, el control y la resolución de las fuentes de erosión de la legitimidad democrática? La respuesta a esta pregunta se articuló en torno a dos presupuestos analíticos. Por un lado, la existencia de disfunciones en las relaciones políticas del régimen democrático, proceso que se manifestó en forma de demandas, fundamentalmente de carácter redistributivo, expresadas por la sociedad civil y/o los grupos de interés, y sin capacidad de ser traducidas en decisiones efectivas tomadas por los partidos políticos y/o las estructuras

político-institucionales. Por otro lado, la creación de bloqueos en el funcionamiento de los mecanismos (de diagnóstico, de decisión o de ejecución) de las estructuras político-institucionales, o en las relaciones entre éstas (conflictos ejecutivo-legislativo)⁷.

Conforme a esta perspectiva, la crisis operada en las relaciones políticas se manifestó como el resultado de las disfunciones existentes entre la corriente de las demandas políticas y su posterior procesamiento mediante los instrumentos de decisión del régimen. La ineficacia de éste en la resolución de los problemas planteados por la regresión económica se expresó en la profundización tanto de los procesos de fragmentación y fraccionalización de los partidos tradicionales como de la polarización política y radicalización ideológica de las élites partidistas. Ambos fenómenos se asociaron a la creación de bloqueos institucionales, a la dificultad para la configuración de coaliciones estables de poder y a la emergencia de formatos de oposición no leales. Ahora bien, ¿cuáles fueron los principales efectos de estos fenómenos para la estabilidad de las estructuras político-institucionales?

La respuesta a esta interrogante se articuló sobre la base de la creación de bloqueos en el funcionamiento de los mecanismos de decisión y/o de ejecución de las estructuras político-institucionales del régimen. La evolución de la fragmentación intrapartidista incidió de forma negativa sobre la capacidad operativa del Legislativo, así como dificultó el proceso de formación de coaliciones estables de poder. La conjunción de ambas dinámicas incrementó la ineficacia en la toma de decisiones y la ineffectividad en la ejecución de las mismas, por parte de las élites político-partidistas y de las estructuras político-institucionales, para la resolución de los problemas sobre los que se había articulado el *círculo vicioso*. En suma, se limitó la posibilidad de construcción de un consenso básico en torno a un reequilibrio del régimen frente a los signos inequívocos de su crisis de legitimidad democrática.

El tercer nivel del proceso de cambio de régimen político identificó **la intervención de las Fuerzas Armadas** en la arena política como el factor que produjo la inmediata alteración en los tradicionales mecanismos de regulación del orden político. La ubicación de éste en el último nivel explicativo de la quiebra institucional obedeció a que el mismo se enfocó como el desenlace final del proceso de crisis experimentado en el régimen democrático. En

consecuencia, la intervención militar no expresó una necesidad funcional de las propias Fuerzas Armadas, sino que se manifestó como el resultado contingente de la debilidad e incapacidad exhibidas por las instituciones políticas y las élites partidistas para solucionar los problemas derivados de los factores de erosión del compromiso democrático⁸.

Desde esta perspectiva, el estudio sobre la intervención de las Fuerzas Armadas, como factor de quiebra, no se articuló en torno a la presencia de transformaciones endógenas en la estructura y/o funciones de éstas, aunque fuese evidente su existencia, ni tampoco como el resultado de fenómenos de naturaleza exógena, sino que su capacidad explicativa resultó de la tesis que relacionó la intervención militar con el previo ascenso de las Fuerzas Armadas en el proceso político. De manera más específica, el argumento desarrolló la hipótesis de que la raíz de la doble transformación experimentada en las Fuerzas Armadas, tanto en su función profesional como en su actividad política, se encontró en su instrumentación como actor de represión, y no en la existencia del fenómeno guerrillero, ni en un claro triunfo en el seno de la institución de las posturas internas más proclives a intervenir de forma directa en el régimen político.

Con esta óptica, la crisis de febrero de 1973 se examinó como la culminación visible de la autonomía orgánica de las Fuerzas Armadas respecto de las instituciones del poder civil. A partir de ese momento, los militares se autopercebieron como los únicos actores políticos con la suficiente capacidad para liderar con la administración estatal, tarea para la cual no identificaron como capacitadas a las élites partidistas. Esta última etapa se cerraría a través de su presencia directa en la ruptura institucional del día 27 de junio de 1973.

En el cuarto nivel del proceso general de cambio político se significaron las condiciones determinantes de la crisis del régimen autoritario, o, en los términos específicos del presente estudio, los **factores de erosión de la cohesión interna de la coalición dominante**. Desde una perspectiva global, la investigación de éstos se realizó en relación a algún tipo de transformación no controlada por el régimen, la cual hubiera expresado la suficiente capacidad de influencia sobre el comportamiento de los actores de la coalición dominante. En su aplicación al caso uruguayo, se identificaron tres niveles consecutivos de factores

explicativos. Por un lado, aquellos factores de carácter genérico, los cuales habrían afectado, de una forma más o menos relevante, al conjunto de los procesos de transición política desarrollados en América Latina. En segundo lugar, los factores de carácter específico, resultado de la agregación-simplificación de aquéllos expuestos en el nivel precedente. Por último, los factores de carácter determinante, en función de su capacidad para alterar las preferencias de algunos de los actores de la coalición autoritaria en cuanto al mantenimiento de su apoyo al régimen. En el caso de Uruguay, se manifestó un único factor de esta naturaleza, el cual se definió como la crisis de la legitimidad autoritaria, cuya causa directa se asoció con el reconocimiento de la derrota experimentada por la coalición gobernante en el Plebiscito de 1980⁹.

El resultado de la consulta de 1980 desencadenó una serie de manifestaciones propias de la descomposición del régimen autoritario. Por un lado, la menor eficacia en la satisfacción de las demandas de los actores integrantes de la coalición aumentó el número de los socios insatisfechos. Este proceso se relacionó con la preservación de la autonomía política de las Fuerzas Armadas con respecto a los intereses sectoriales representados por los sectores civiles de la coalición dominante¹⁰. El punto de inflexión en estas relaciones se manifestó en 1982, con ocasión de las elecciones internas. A partir de esa fecha tuvo lugar una profunda ruptura al interior del régimen; tanto entre los grupos civiles de la coalición y sus homónimos militares como al interior de estos últimos. Por otro lado, la crisis de la legitimidad autoritaria erosionó la capacidad del régimen para limitar la expansión del pluralismo. Con las consultas populares de 1980 y de 1982, el gobierno autoritario convirtió a la oposición política en el único interlocutor legítimo de la sociedad civil. En este sentido, la realización de ambas consultas reactivó la capacidad de liderazgo de las élites político-partidistas.

En definitiva, la erosión del régimen autoritario uruguayo se evidenció mediante un doble proceso de socavamiento: por un lado, con la crisis de la legitimidad autoritaria producto del resultado del Plebiscito de 1980; y, por otro, con la creación, fruto de la convocatoria electoral de 1982, de las condiciones necesarias para la presencia de las denominadas opciones preferibles¹¹. El elemento que sirvió de correa de transmisión entre ambos procesos fue la acción política de las élites partidistas.

En el quinto nivel se procedió a identificar las **dinámicas de desintegración del régimen autoritario**, dentro del marco de la política de *liberalización* que discurrió entre el reconocimiento de los resultados del Plebiscito Constitucional y el Acuerdo del Club Naval, mediante el recurso al análisis de dos procesos simultáneos. El primero de éstos se denominó la lucha por las reglas del juego. Durante este proceso, el gobierno autoritario combinó la profundización de su estrategia de reequilibrio con diversas fases de apertura, en un intento de expandir sus nexos con la sociedad civil. A su vez, en una estrecha relación simétrica con la estrategia de la cúpula militar, se procesó una descongelación de la actividad de los partidos tradicionales, la cual permitió un incremento del cuestionamiento público hacia el régimen autoritario. El segundo proceso se correspondió con los cálculos de la cúpula militar sobre los costos de represión y de tolerancia. La política de liberalización, manifestada de manera unilateral por el gobierno autoritario, se relacionó con la reducción de su capacidad para utilizar la represión encaminada a suprimir al resto de los actores significativos. La conjunción de ambos procesos propició el levantamiento de las restricciones a algunas de las libertades individuales, lo que constituyó, a su vez, un primer espacio de expresión para el ingreso de la oposición moderada en la arena política.

En el último nivel del proceso desarrollado a partir de la crisis de la legitimidad autoritaria se identificó la **acción política de las élites partidistas** opositoras, mediante sucesivas negociaciones con los representantes de las Fuerzas Armadas, como el factor determinante en la restauración del régimen político democrático.

Tras el fracaso experimentado por el proyecto militar de institucionalización, el régimen autoritario procesó una ruta de democratización centrada en los esquemas de la negociación política. Con el proceso de transacción abierto, la oposición se mostró dispuesta a negociar el cambio político mediante una estrategia de regulación del conflicto que diese participación a todos los actores. Este modelo, definido en principio por la propia institución militar, necesitó, condicionado por el resultado de las elecciones de 1982, del consenso con las cúpulas partidistas. A partir de ese momento, la negociación se estableció en base a dos relevantes circunstancias. Por un lado, el incesante incremento de los costos de represión de la iniciativa política por parte de la coalición dominante, ya reflejado en las divisiones

internas dentro de la corporación militar. Por otro lado, la interdependencia de intereses entre las fuerzas negociadoras, reafirmada ésta por el peso de la cultura política tradicional.

Desde esta perspectiva, el análisis desarrollado estableció una estructura de carácter triangular, integrada por: las motivaciones de la institución militar para poner en marcha la apertura política, así como por la existencia en el interior de la coalición autoritaria de diversos grupos con intereses contrapuestos; las estrategias de los partidos, en base a dos factores explicativos de su acción política durante el proceso de transición: su histórica centralidad dentro del tradicional marco institucional y su tácita cooperación política; y, por último, el papel desarrollado por la sociedad civil como actor político -ya mediante su expresión electoral, ya a través de su movilización social-, el cual constituyó un ingrediente adicional importante, aunque insuficiente, para el éxito del proceso de transición hacia la democracia.

En suma, de este último nivel se infirió que la tendencia de situar a los pactos partidistas y a la acción institucional de los militares, como indicadores de una transición con éxito, fue correcta. El resultado final surgió de un sofisticado proceso de negociación pautado por los recursos de poder de cada uno de los actores en relación a sus prioridades de acción estratégica. En este contexto, el caso uruguayo se presentó como una redemocratización en la que, de forma sorprendente, las fuerzas negociadoras coincidieron en unos términos mínimos aceptables que diferían escasamente de una restauración global del régimen político previo a la intervención militar de 1973.

El análisis de los procesos de cambio de régimen político en el caso uruguayo ha sido enfocado, en el curso de las páginas precedentes, desde la perspectiva de las crisis y transformaciones de las relaciones políticas manifestadas en ese país durante el período de 1958-1985. El eje vertebrador de éstas, resuelto de forma implícita en el transcurso del presente estudio, ha girado en torno a la noción de **democracia**; manejada ésta a través de dos de sus dimensiones básicas: la participación política y la oposición pública. Mediante la profundización de ambas se ha generado una aproximación sustantiva al objeto de la investigación: el comportamiento de los actores políticamente significativos en referencia a

los procedimientos de la competencia política. Con el propósito de hacer operativos los instrumentos del análisis se ha desarrollado un esquema empírico-secuencial en torno a tres estados del cambio: de la estabilidad a la crisis democrática, de ésta a la quiebra institucional y de la crisis de la legitimidad autoritaria a la restauración del régimen democrático.

Desde esta perspectiva, el *Capítulo I.2* centró su argumentación sobre la estabilidad histórica de la democracia en Uruguay en base a su construcción en torno a tres pilares básicos: la centralidad de los partidos políticos tradicionales dentro del sistema político, así como la continuidad temporal de los rasgos constitutivos de los mismos; la conversión hacia un sistema de pluralismo político mediante el incremento de la participación y representación sobre la base de la existencia anterior de mecanismos competitivos de carácter restringido; y, el desarrollo gradual de un sistema de compromisos o pactos de naturaleza consensual.

Esta tríada perdió progresivamente su capacidad estabilizadora al encontrarse sometidos sus componentes a diversos factores de erosión que hicieron su aparición hacia finales de la década de 1950. La ruptura del sistema de compromisos, y la paralela pérdida de representatividad de los partidos tradicionales, dió como resultado la crisis y posterior quiebra de la democracia como un sistema específico de regulación del orden político. Conforme a las dimensiones analíticas antes expuestas, el camino de la democratización como proceso histórico experimentó una profunda inversión: la disminución de la participación política en las conductas del Estado y, más tarde, la reducción del grado de tolerancia hacia la oposición pública, parecieron síntomas evidentes de que la ruta iniciada en los albores del presente siglo se había cimentado sobre unos débiles presupuestos.

Sin embargo, el modelo político alternativo surgido de la quiebra institucional manifestó, ya de forma temprana, una crisis de su precaria legitimidad fundacional. Se inició de esta manera una paulatina cesión de los terrenos y recursos de poder del régimen autoritario hacia un esquema en primera instancia participativo y, posteriormente, de carácter competitivo. Las piezas centrales de este proceso fueron las élites político-partidistas y las Fuerzas Armadas. Ambos actores configuraron un modelo de apertura desde arriba que culminó en una negociación-pacto en torno a la realización de unas elecciones regidas por los tradicionales

procedimientos democráticos. Desde esta óptica, el cambio de régimen no se separó de la tradición de la cultura política uruguaya, siendo su resultado inmediato la restauración del régimen democrático vigente hasta la intervención militar de 1973.

Finalizado el proceso de transición desde el régimen autoritario, y una vez instaurado el primer gobierno democráticamente electo, se inició una tarea política sustantivamente diferente a la que caracterizó al período anterior. En éste, dos dimensiones se habían constituido como los dilemas básicos de la redemocratización: por un lado, la consagración constitucional de una serie de procedimientos e instituciones que posibilitaran que los miembros de la sociedad civil establecieran sus propias estructuras de poder mediante la garantía de los derechos civiles y políticos de los ciudadanos¹²; y, por otro lado, la reducción de los riesgos de una posible regresión autoritaria. La resolución positiva de ambos dilemas durante el primer período legislativo no implicó, sin embargo, olvidar el problema de las influencias del **modelo de instauración** del régimen democrático sobre el posterior proceso de consolidación del mismo -tanto en lo referente a su etapa de creación de normas y de procedimientos constituyentes como a su capacidad futura de incorporar nuevos actores con sus demandas.

En el caso uruguayo, las pautas de negociación durante la transición política -entre (o al interior de) las élites partidistas y en (o con) las Fuerzas Armadas- favorecieron los iniciales impulsos democratizadores, pero, a su vez, se constituyeron en frenos que, en el medio plazo, han terminado por dificultar la consolidación de la democracia. Así, las condiciones de la transición, que permitieron la instauración del régimen, han mostrado, posteriormente, una escasa capacidad para resolver de manera eficaz los obstáculos, incluso aquellos generados por el propio funcionamiento del sistema, que impiden el reforzamiento y la profundización de la democracia como régimen de gobierno.

Desde esta óptica: ¿es posible que los acomodamientos realizados durante la transición -y ahora convertidos en legados de la misma- debiliten la eficacia y la representatividad de las instituciones democráticas durante el proceso de consolidación? La respuesta a esta interrogante es, en última instancia, empírica, si bien, en el análisis de estas páginas, es

necesario referirse a tres cuestiones relevantes: el papel de las Fuerzas Armadas, la transformación de la legitimidad y el aprendizaje político de las reglas del juego democrático.

Respecto a la primera cuestión, la experiencia de gobierno por parte de la institución militar ha cristalizado el **papel de las Fuerzas Armadas** como un actor político relevante -con capacidad de propuesta, regulación y ejecución- en la emergente democracia. Así, aún después del proceso de transición, la institución castrense se ha mantenido como un resorte básico de poder al interior del aparato estatal, y, por tanto, dentro de la máquina que el gobierno democrático debía ahora administrar. En este sentido, el cambio de régimen político no ha significado un control explícito de las instituciones democráticas sobre las Fuerzas Armadas. Estas negociaron su retirada de las instituciones estatales a cambio de mantener una serie de prerrogativas sobre las mismas, así como de imponer una serie de condiciones que limitarían el proceso político que conduce a la consolidación de la democracia¹³. En el caso uruguayo, el tipo de transición desarrollado posibilitó la participación de los militares en la definición de las condiciones de la restauración institucional. Este hecho se vió favorecido por el modelo de acuerdo transicional, que mantenía intocable el aparato y la doctrina militar. Así, si bien la apertura democrática fue producto de una crisis de legitimidad del régimen autoritario, la continuidad institucional de la corporación armada fue eficazmente preservada, de manera que la transición supuso unos bajos niveles de incertidumbre respecto al futuro de la institución militar. En este sentido, el principal problema derivado de la transición ha sido la preservación, dentro del régimen democrático, de las prerrogativas políticas e intereses institucionales de las Fuerzas Armadas. Para Juan Rial, esta problemática sobre el papel de los militares durante la transición deriva del hecho de que en países como Uruguay se experimentó un proceso político en donde las Fuerzas Armadas no sólo fueron el actor principal, sino que además desarrollaron un *corpus* ideológico sustitutivo de los actores hasta ese momento tradicionales¹⁴.

En referencia a la segunda cuestión, las mutaciones operadas durante la década de 1980 en el contexto internacional, tanto en el orden político como económico, y, fundamentalmente, los factores de carácter doméstico, como la pérdida de la eficacia y de la **legitimidad** del régimen autoritario -vinculadas, a su vez, a la erosión de su ensayo fundacional y a la

emergencia de opciones preferibles-, desembocaron en la restauración de la democracia. Los excesos represivos cometidos durante el intervalo autoritario produjeron una revalorización, en la memoria histórico-colectiva, de la democracia como un concepto distintivo y antagónico de la experiencia política anterior. En el caso de Uruguay, estos elementos dotaron al ideal democrático, principalmente durante el proceso de la transición política, de una legitimidad primigenia, o de origen. En este caso, la democracia encontró su legitimidad como régimen político en sí misma, por su propia existencia, y en contraposición al período autoritario precedente. Sin embargo, el contexto referido se transformó radicalmente. Ya en los primeros compases de la Presidencia de Sanguinetti, y de forma más profunda durante el actual mandato de Lacalle, la legitimidad de sus acciones de gobierno quedó, o ha quedado, condicionada por los resultados socio-económicos. La legitimidad del *mito* refundacional ha cedido paso de manera progresiva a una del rendimiento -aquel régimen con capacidad para ofrecer resultados.

Por último, la instauración formal de unos mínimos procedimentales, que definieron el orden del régimen democrático uruguayo, no fue sino el final del proceso de transición. Ahora bien, conforme a la propuesta de Samuel Valenzuela, las nuevas reglas, mecanismos y procedimientos, necesitan, para su realización efectiva, de un complejo proceso de institucionalización¹⁵. El principal componente de éste será el **aprendizaje político** -como forma genérica para lograr la emergencia y cristalización de las identidades, las rutinas y los criterios compartidos para la resolución pacífica de los conflictos- que se desarrolla durante el período de transición. En el caso de Uruguay, el principal elemento regulador del conflicto al interior de las élites opositoras al régimen autoritario fue la capacidad de éstas para articular un frente opositor ante la coalición cívico-militar. Sin embargo, una vez alcanzada la instauración de los procedimientos para la participación y la competencia pluralista, la oposición al régimen se transformó en diversos grupos con objetivos distintos dentro del nuevo marco legal. Ello no significó que el consenso anteriormente logrado, aquel por el cual se establecieron las reglas y los mecanismos de la participación y de la competencia, y los criterios básicos que regirían el destino nacional, se quebrara en la nueva situación de competencia pluralista. Pero, este consenso refundacional no ha expresado la capacidad suficiente para que, una vez puesto en funcionamiento, los actores hayan aprendido a

retroalimentar su contenido, a la vez que a internalizar las reglas, las normas y los procedimientos de las prácticas democráticas.

Esta baraja de cuestiones, apenas esbozadas, delimita algunos de los dilemas presentes en el actual proceso de consolidación democrática. Su desarrollo debe ser el objeto de un estudio posterior en torno a las perspectivas para la democracia desde la óptica de las influencias de las crisis y transformaciones de las relaciones políticas manifestadas durante las últimas décadas de la historia política uruguaya.

NOTAS FINALES

1. El presente estudio se ha desvinculado de los modelos explicativos que conciben los cambios de régimen político como un resultado de las transformaciones registradas en las relaciones económicas. De acuerdo con Javier **Gallardo** (1988): "El cambio de régimen político. Reflexiones metodológicas", en *Cuadernos del Claeh*, n° 48, CLAEH, Montevideo (pág. 42), la realidad de América Latina y, en concreto, de Uruguay, ilustra sobre la ineficacia de las causalidades *no* políticas en las explicaciones sobre la inestabilidad de los regímenes considerados.
2. Sobre la importancia del estudio en torno al comportamiento de los actores políticos en las coyunturas electorales, se recomienda, para el caso de la transición hacia la democracia en Uruguay, la revisión de los capítulos correspondientes a este país en el trabajo editado por Paul W. **Drake** y Eduardo **Silva** (1986): *Elections and Democratization in Latin America, 1980-85*, Center for Iberian and Latin American Studies, University of California, San Diego (págs. 201-271).
3. Esta hipótesis de estudio ha incorporado, transformada, la idea sobre las desincronías existentes entre el flujo de las demandas sociales y las decisiones del régimen político expresada en el estudio de G. **Almond**, S. **Flanagan** y R. **Mundt** (Eds.) (1973): *Crisis and Change, Historical Studies of Political Development*, Little Brown & Co., Boston.
4. Leonardo **Morlino** (1985): *Cómo cambian los regímenes políticos*, ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid (págs. 47-59 y 105-110).
5. Este autor ha identificado el concepto de *régimen político* como una noción compuesta de tres niveles o elementos: los valores o principios de legitimidad, las normas o reglas del juego y las estructuras de autoridad; ver, David **Easton** (1979): *Esquema para el análisis político*, Amorrortu, Buenos Aires (págs. 179-211).
6. Este argumento adopta, de forma limitada, la perspectiva de análisis estructural de la *escuela de la dependencia* [Fernando H. **Cardoso** y Enzo **Faletto** (1969): *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Siglo XXI, México], en cuanto se sostiene que la crisis del modelo de desarrollo populista tuvo una raíz estructural: en el presente caso, la naturaleza de su inserción en el mercado internacional puesta en marcha por el modelo de modernización (*conservadora*) experimentado en el primer tercio de nuestro siglo.
7. Ambos presupuestos adaptan los significados con los cuales se identifican las crisis en el régimen democrático; ver, Leonardo **Morlino** (1988): "Las democracias", en Pasquino, G. (Comp.), *Manual de Ciencia Política*, Alianza Ed., Madrid (págs. 116-117).

8. Desde esta perspectiva, se manifiesta el poder explicativo de los procesos políticos en la ruptura institucional; ver, Juan J. **Linz** (1987): *La quiebra de las democracias*, Alianza, Madrid (pág. 16). Este argumento adapta la tesis que relaciona el grado de politización de las Fuerzas Armadas con la debilidad de las organizaciones políticas civiles y con la incapacidad de los dirigentes de éstas para solventar los principales problemas de política que el país tiene ante sí; ver, Samuel P. **Huntington** (1990): *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, Buenos Aires (pág. 200).

9. Luis E. **González** (1985): "Transición y restauración democrática", en Gillespie, Ch., Goodman, L., Rial, J. y Winn, P. (Comps.), *Uruguay y la democracia*, vol. III, Wilson Center/EBO, Montevideo (págs. 109-110).

10. Para el análisis empírico se utilizó el esquema teórico planteado en el estudio de Leonardo **Morlino** (1981): "Del fascismo a una democracia débil. El cambio de régimen en Italia (1939-1948)", en Santamaría, J. (Comp.), *Transición a la democracia en el sur de Europa y América Latina*, CIS, Madrid (pág. 103).

11. Adam **Przeworski** realiza una aproximación al concepto de legitimidad como factor determinante en el derrumbe de los regímenes autoritarios. Para este autor, la afirmación de que la pérdida de legitimidad del régimen autoritario conduce a su quiebra es errónea. A su entender, la estabilidad de cualquier sistema de dominación no depende de su legitimidad, sino de la presencia o ausencia de *opciones preferibles*; ver, Adam **Przeworski** (1988): "Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia", en O'Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. (Eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas*, Paidós, Buenos Aires (págs. 84-88).

12. En la práctica, se refiere a temas como el derecho (e igualdad) del voto, la libertad de pensamiento, de expresión y de asociación, el concurso de elecciones libres y competitivas, el pluripartidismo, la libre organización de los intereses privados, la competitividad e igualdad en el acceso a los cargos públicos, etc. En este sentido, ver los requisitos expuestos en Robert A. **Dahl** (1989): *La poliarquía. Participación y oposición*, Tecnos, Madrid (págs. 13-20).

13. Conforme al análisis de Juan J. **Linz** y Alfred **Stepan** (1990): "Relaciones civiles-militares en las recientes transiciones democráticas del Cono Sur de América Latina", en *Síntesis*, n° 11, AIETI, Madrid (pág. 78).

14. Juan **Rial** (1991): "Las Fuerzas Armadas de América del Sur y su relación con el Estado en el nuevo contexto democrático, en un mundo en cambio constante", en *Revista de Estudios Políticos*, n° 74, CEC, Madrid (págs. 55-84).

15. Samuel **Valenzuela** (1990): "Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notions, Process and Facilitating Conditions", en *Working Papers*, n° 150, Helen Kellogg Institute, Notre Dame University, Notre Dame. El concepto de **institucionalización** es usado aquí en un sentido amplio; con él se hace referencia a la *capacidad de conformación de sistemas de expectativas mutuas que orientan, de manera efectiva y en forma recíproca, el comportamiento de los actores políticamente relevantes*; ver, Samuel P. **Huntington** (1972): *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, Buenos Aires (págs. 13-91), y Guillermo **O'Donnell** (1992): *On the State and Some Conceptual Problems*, Helen Kellogg Institute/CEBRAP, Notre Dame/Sao Paulo (págs. 8-12).

BIBLIOGRAFIA CITADA

AGUIAR, César (1982): *Uruguay, país de emigración*, EBO, Montevideo.

----- (1984): "La doble escena: clivajes sociales y subsistema electoral", en Gillespie, Ch., Goodman, L., Rial, J. y Winn, P. (Comps.), *Uruguay y la democracia*, vol. I, Wilson Center/EBO, Montevideo (págs. 15-45).

----- (1984): "Elecciones y partidos", en *Uruguay Hoy*, n° 7, CIEDUR, Montevideo.

----- (1985): "Perspectivas de democratización en el Uruguay actual", en Aguiar, C., Wonsewer, I., Saráchaga, D. y Terra, J.P., *Apertura y concertación*, EBO, Montevideo (págs. 7-48).

----- (1988): "Quiebra institucional y reapertura democrática en Uruguay", en Nohlen, D. y Solari, A. (Comps.), *Reforma política y consolidación democrática*, ed. Nueva Sociedad, Caracas (págs. 81-98).

AGUILA, Rafael del (1992): "La dinámica de la legitimidad en el discurso político de la transición", en Cotarelo, R. (Comp.), *Transición política y consolidación democrática en España (1975-1986)*, CIS, Madrid (págs. 47-75).

AGUIRRE, Miguel (1985): *El Frente Amplio: Historia y documentos*, EBO, Montevideo.

ALBORNOZ, Alfredo (1989): *Elecciones*, ed. Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, Montevideo.

ALCANTARA, Manuel (1989-90): *Sistemas Políticos de América Latina*, 2 vols., Tecnos, Madrid.

----- (1991): "Sobre el concepto de países en vías de consolidación democrática en América Latina", en *Revista de Estudios Políticos*, n° 74, CEC, Madrid (págs. 113-130).

----- (1992): "Las transiciones a la democracia en España, América Latina y Europa oriental. Elementos de aproximación a un estudio comparativo", en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n° 11, CEC, Madrid (págs. 9-42).

----- (1992): "Los problemas de gobernabilidad de un sistema político", en Merino, M. (Coord.), *Cambio político y gobernabilidad*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México (págs. 19-55).

----- y CRESPO, Ismael (1992): *Partidos políticos y procesos electorales en Uruguay (1971-1990)*, ed. CEDEAL, Madrid.

-
- , **CRESPO**, Ismael y **MARTINEZ**, Antonia (1993): *Procesos electorales y partidos políticos en América Latina (1980-1992)*, Duke-UNC Program in Latin American Studies (Working Papers # 8), Duke University, Durham.
- ALFARO**, Milita (1987): "El derrumbe de la Suiza de América. El pachequismo y el golpe militar", en *Bases de la Historia Uruguaya*, n° 8, Edcs. Las Bases, Montevideo.
- ALMOND**, G., **FLANAGAN**, S. y **MUNDT**, R. (Eds.) (1973): *Crisis and Change. Historical Studies of Political Development*, Little Brown & Co., Boston.
- AMARILLO**, María del Huerto (1985): "El ascenso al poder de las Fuerzas Armadas", en *Cuadernos Paz y Justicia*, n° 1, edcs. Servicio Paz y Justicia, Montevideo (págs. 1-64).
- ARRIAGADA**, Genaro (1981): *El pensamiento político de los militares. Estudios sobre Chile, Argentina, Brasil y Uruguay*, CISEC, Santiago de Chile.
- BALBIS**, Jorge et all. (1985): *El primer batllismo: cinco enfoques polémicos*, CLAEH/EBO, Montevideo.
- BALOYRA**, Enrique (1981): "La transición del autoritarismo a la democracia en el sur de Europa y en América Latina: problemas teóricos y bases de comparación", en Santamaría, J. (Comp.), *Transición a la democracia en el sur de Europa y América Latina*, CIS, Madrid (págs. 287-346).
- (1987): "Democratic Transition in Comparative Perspective", en Baloyra, E. (Ed.), *Comparing New Democracies. Transition and Consolidation in Mediterranean Europe and Southern Cone*, Westview Press, Boulder (págs. 9-52).
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO** (1986): *El progreso económico y social en América Latina*, IDB, Washington D.C.
- BARRAN**, José P. y **NAHUM**, Benjamín (1979-87): *Batlle, los estancieros y el imperio británico*, VIII vols., Edcs. de la Banda Oriental, Montevideo.
- BARTOLINI**, Stefano (1988): "Partidos y sistemas de partidos", en Pasquino, G. (Comp.), *Manual de Ciencia Política*, Alianza, Madrid (págs. 217-264).
- BOBBIO**, Norberto (1986): *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México.

- (1987): *The Future of Democracy. A Defence of the Rules of the Game*, Polity Press, Cambridge.
- BORON**, Atilio (1977): "El fascismo como categoría histórica: En torno al problema de las dictaduras en América Latina", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 39, n° 2, UNAM, México (págs. 481-528).
- BOTTINELLI**, Oscar (1990): *El sistema electoral uruguayo: descripción y análisis*, PEITHO, Montevideo.
- BRUSCHERA**, Oscar H. (1986): *Las décadas infames*, Lib. Linardi y Risso, Montevideo.
- BUSTAMANTE**, Fernando (1990): "Los paradigmas en el estudio del militarismo en América Latina", en Goodman, L., Mendelson, J. y Rial, J. (Eds.), *Los militares y la democracia. El futuro de las relaciones cívico-militares en América Latina*, PEITHO, Montevideo (págs. 27-45).
- BUTLER**, David (1981): "Electoral Systems", en Butler, D., Penniman, H. y Ranney, A. (Eds.), *Democracy at the Polls. A Comparative Study of Competitive National Elections*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington D.C.
- CAETANO**, Gerardo y **RILLA**, José (1987): *Breve historia de la dictadura (1973-1985)*, CLAEH/EBO, Montevideo.
- y **RILLA**, José (1991): "El sistema de partidos: raíces y permanencias", en Caetano, G., Rilla, J., Mieres, P. y Zubillaga, C., *De la tradición a la crisis*, CLAEH/EBO, Montevideo (págs. 9-39).
- , **RILLA**, José, **MIERES**, Pablo y **PEREZ**, Romeo (1992): *Partidos y electores. Centralidad y cambios*, CLAEH/EBO, Montevideo.
- CANZANI**, Agustín (1989): "Restauración democrática y opinión pública en el Uruguay", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n° 3, FCU/ICP, Montevideo (págs. 9-18).
- CARDOSO**, Fernando H. y **FALETTO**, Enzo (1969): *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Siglo XXI, México.
- CARMAGNANI**, Marcello (1982): *La Grande Illusione delle Oligarchie. Stato e Società in America Latina (1850-1930)*, Loescher, Turín.

- CASTAGNOLA**, José Luis y **MIERES**, Pablo (1989): "La ideología política de la dictadura", en *El Uruguay de la dictadura, 1973-1985*, n° 3, Edcs. de la Banda Oriental, Montevideo (págs. 73-108).
- CAVAROZZI**, Marcelo (1978): "Elementos para una caracterización del capitalismo oligárquico", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 39, n° 4, UNAM, México (págs. 1327-1351).
- CEPAL** (1985): *La evolución de la economía y de la política económica en el Uruguay*, LC/G. 1346, Santiago de Chile.
- CLAEH** (1991): *Indicadores básicos del Uruguay. Economía*, vol. II, CLAEH/UCA, Montevideo.
- (1991): *Indicadores básicos del Uruguay. Cultura. Sociedad y política*, vol. IV, CLAEH/UCA, Montevideo.
- CLAPS**, Manuel (1979): *Batlle. Estudio preliminar y selección documental*, ed. Casa del Estudiante, Montevideo.
- COCCHI**, Angel (1986): "El sistema electoral uruguayo. Historia y estructura actual", en Nohlen, D. y Rial, J. (Comps.), *Reforma Electoral: ¿posible, deseable?*, FESUR/EBO, Montevideo (págs. 17-45).
- (1989): "Los partidos políticos y la historia reciente", en *Cuadernos de Orientación Electoral*, n° 2, PEITHO/CAPEL, Montevideo (págs. 29-57).
- COLLIER**, David (Ed.) (1979): *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton University Press, Princeton.
- (1979): "Overview of the Bureaucratic-Authoritarian Model", en Collier, D. (Ed.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton University Press, Princeton (págs. 19-32).
- COLOMER**, Josep M. (1990): *El arte de la manipulación política*, Anagrama, Barcelona.
- CONSEJO PARA LA CONSOLIDACION DE LA DEMOCRACIA** (1988): *Presidencialismo vs. Parlamentarismo (Materiales para el estudio de la Reforma Constitucional)*, EUDEBA, Buenos Aires.
- CORLAZZOLI**, Juan P. (1984): "Les 'elections primaires' en Uruguay de novembre 1982", en Nohlen, D. (Ed.), *Wahlen und Wahlpolitik in Lateinamerika*, Verlag, Heidelberg (págs. 215-243).

CORREA, Gustavo (1989): *Manual de normas electorales*, Editorial Universidad Ltda., Montevideo.

CORTE ELECTORAL (1983): *Elección de Autoridades de Partidos Políticos: Resultados del 28 de noviembre de 1982*, ed. Corte Electoral, Montevideo.

COTARELO, Ramón (1992): "La transición democrática española", en Cotarelo, R. (Comp.), *Transición política y consolidación democrática en España (1975-1986)*, CIS, Madrid (págs. 3-27).

CRESPO, Ismael y **FILGUEIRA**, Fernando (1993): "La intervención de las fuerzas armadas en la política latinoamericana", en *Revista de Estudios Políticos*, n° 80, CEC, Madrid (págs. 297-311).

-----, **MIERES**, Pablo y **PEREZ**, Romeo (1991): "Uruguay. De la quiebra institucional a la Presidencia de Lacalle (1971-1991)", en *Revista de Estudios Políticos*, n° 74, CEC, Madrid (págs. 297-322).

CUEVA, Agustín (1977): "La política económica del fascismo en América Latina", en Miranda, H. (Comp.), *El control político en el Cono Sur*, ed. Siglo XXI, México (págs. 100-115).

DAHL, Robert A. (1971): *Polyarchy. Participation and Opposition*, Yale University Press, New Haven.

----- (1985): *A Preface to Economic Democracy*, University of California Press, Berkeley.

----- (1989): *La poliarquía. Participación y oposición*, Tecnos, Madrid.

D'ELÍA, Germán (1969): "El movimiento sindical", en *Nuestra Tierra*, n° 4, Edcs. Nuestro Tierra, Montevideo (págs. 19-25).

DE RIZ, Liliana (1977): "Algunos problemas teórico-metodológicos en el análisis sociológico y político de América Latina", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 39, n° 1, UNAM, México (págs. 151-171).

----- (1985): "Uruguay: la transición desde una perspectiva comparada", en Gillespie, Ch., Goodman, L., Rial, J. y Winn, P. (Comps.), *Uruguay y la democracia*, vol. III, Wilson Center/EBO, Montevideo (págs. 121-138).

----- (1985): "Uruguay: la transición desde una perspectiva comparada", en *Revista Mexicana de*

Sociología, vol. 47, n° 2, UNAM, México (págs. 5-20).

----- (1989): "Política y partidos. Ejercicio de análisis comparado: Argentina, Chile, Brasil y Uruguay", en Cavarozzi, M. y Garretón, M.A. (Coords.), *Muerte y resurrección: Los partidos políticos en el autoritarismo y las transiciones del Cono Sur*, FLACSO, Santiago de Chile (págs. 35-78).

DE SIERRA, Gerónimo (1986): "Sistema y partidos políticos en el Uruguay de la crisis", en *Revista de Ciencias Sociales*, n° 1, Instituto de Ciencias Sociales, Universidad de la República Oriental, Montevideo (págs. 47-57).

DIAMOND, Larry y **LINZ**, Juan J. (1989): "Introduction: Politics, Society and Democracy in Latin America", en Diamond, L., Linz, J.J. y Lipset, S.M. (Eds.), *Politics in Developing Countries. Latin America*, Lynne Rienner Publishers, Boulder (págs. 1-59).

-----, **LINZ**, Juan J. y **LIPSET**, Seymour M. (1989): "Introduction: Comparing Experiences with Democracy", en Diamond, L., Linz, J.J. y Lipset, S.M. (Eds.), *Politics in Developing Countries. Comparing Experiences with Democracy*, Lynne Rienner Publishers, Boulder (págs. 1-37).

DINARP (1983): *Actas de Sesiones de los Representantes de la Comisión de Asuntos Políticos de las Fuerzas Armadas y Representantes de los Partidos Políticos Habilitados (Colorado, Nacional y Unión Cívica)*, ed. DINARP, 6 de agosto, Montevideo.

DI PALMA, Giuseppe (1982): "Italy: Is There a Legacy and Is It Fascist?", en Herz, J.H. (Ed.), *From Dictatorship to Democracy. Coping with the Legacies of Authoritarianism and Totalitarianism*, Greenwood Press, Wesport (págs. 107-134).

----- (1988): "La consolidación democrática: una visión minimalista", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n° 42, CIS, Madrid (págs. 67-92).

----- (1990): *To Craft Democracies*, University of California Press, Berkeley.

DRAKE, Paul W. y **SILVA**, Eduardo (Eds.) (1986): *Elections and Democratization in Latin America, 1980-85*, Center for Iberian and Latin American Studies, University of California, San Diego.

DUFF, E.A. y **MCCAMANT**, J.F. (1976): *Violence and Repression in Latin America: A Quantitative and Historical Analysis*, Free Press, New York.

EASTON, David (1979): *Esquema para el análisis político*, Amorrortu, Buenos Aires.

EQUIPOS CONSULTORES ASOCIADOS (1984): *Notas*, n° 13 de septiembre de 1984, Montevideo.

ESTEBAN, Jorge de (1977): "Los conceptos generales", en Jorge de Esteban et al., *El proceso electoral*, ed. Labor, Madrid (págs. 35-69).

FABREGAT, Julio (1972): *Elecciones uruguayas: Plebiscitos y elecciones del 28 de noviembre de 1971*, ed. Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, Montevideo.

FILGUEIRA, Carlos (1984): *El dilema de la democratización en Uruguay*, Cuadernos del CIESU/EBO, Montevideo.

----- (1985): "Mediación política y apertura democrática en el Uruguay", en Gillespie, Ch., Goodman, L., Rial, J. y Winn, P. (Comps.), *Uruguay y la democracia*, vol. II, Wilson Center/EBO, Montevideo (págs. 53-75).

FRANCO, Rolando (1985): *Democracia "a la uruguaya" -análisis electoral, 1925-1985-*, ed. El Libro Libre, Montevideo.

GALLARDO, Javier (1988): "El cambio de régimen político. Reflexiones metodológicas", en *Cuadernos del Claeh*, n° 48, CLAEH, Montevideo (págs. 33-55).

GALLUP (1972): *Informe de Opinión Pública*, doc. 186-187 de febrero de 1972, Montevideo.

----- (1981): *Informe de Opinión Pública*, doc. 315 de enero de 1981, Montevideo.

GARGIULO, Martín (1984): "Escenarios políticos y comportamiento electoral", en *Semanario Jaque*, del 28 de diciembre de 1984, Montevideo (pág. 9).

GARRETÓN, Manuel Antonio (1983): *El proceso político chileno*, FLACSO, Santiago de Chile.

----- (1991): "La democratización política en América Latina y la crisis de paradigmas", en *Leviatán*, n° 43-44, Fundación Pablo Iglesias, Madrid (págs. 59-72).

GERMANI, Gino (1963): *Política y sociedad en una época de transición*, Paidós, Buenos Aires.

- GILLESPIE**, Charles G. (1984): "Desentrañando la crisis de la democracia uruguaya", en Gillespie, Ch., Goodman, L., Rial, J. y Winn, P. (Comps.), *Uruguay y la democracia*, vol. I, Wilson Center/EBO, Montevideo (págs. 109-140).
- (1986): "Uruguay's Transition from Collegial Military-Technocratic Rule", en O'Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. (Eds.), *Transitions from Authoritarian Rule. Latin America*, Johns Hopkins University Press, Baltimore (págs. 261-294).
- (1986): "Activists and Floating Voters: The Unheeded Lessons of Uruguay's 1982 Primaries", en Drake, P.W. y Silva, E. (Eds.), *Elections and Democratization in Latin America, 1980-85*, Center for Iberian and Latin American Studies, University of California, San Diego (págs. 215-244).
- (1987): *Party strategies and redemocratization: Theoretical and comparative perspectives on the Uruguayan case*, University Microfilms International, Ann Arbor.
- (1988): "La transición uruguaya desde el gobierno tecnocrático-militar colegiado", en O'Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. (Eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. América Latina*, Paidós, Buenos Aires (págs. 261-294).
- (1991): *Negotiating Democracy. Politicians and Generals in Uruguay*, Cambridge University Press, Cambridge.
- y **GONZALEZ**, Luis E. (1989): "Uruguay: The Survival of Old and Autonomous Institutions", en Diamond, L., Linz, J.J. y Lipset, S.M. (Eds.), *Democracy in Developing Countries. Latin America*, Lynne Rienner Publishers, Boulder (págs. 207-245).
- GLEJBERMAN**, David (1984): "Análisis demográfico", en *La Semana del Día*, del 29 de septiembre al 5 de octubre de 1984, Montevideo (págs. 6-7).
- GODOY**, Oscar (Ed.) (1990): *Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria*, Ed. Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- GONZALEZ**, Efraín y **GIUDICE**, Roberto B. (1959): *Batlle y el batllismo*, ed. Medina, Montevideo.
- GONZALEZ**, Luis Eduardo (1984): *Uruguay: una apertura inesperada*, Cuadernos del CIESU/EBO, Montevideo.
- (1985): "Transición y restauración democrática", en Gillespie, Ch., Goodman, L., Rial, J. y Winn, P. (Comps.), *Uruguay y la democracia*, vol. III, Wilson Center/EBO, Montevideo

(págs. 101-120).

----- (1985): "El sistema de partidos y las perspectivas de la democracia uruguaya", en *Documentos de Trabajo*, n° 90, CIESU, Montevideo.

----- (1991): *Political structures and democracy in Uruguay*, University of Notre Dame Press, Notre Dame.

----- (1993): *Estructuras políticas y democracia en Uruguay*, ed. Fundación de Cultura Universitaria/Instituto de Ciencia Política, Montevideo.

GRACERAS, Ulises F. (1977): *Inter-generational Cleavages and Political Behavior: A Survey Study of the 1971 Presidential Election in Uruguay*, Department of Sociology, Michigan State University.

GROMPONE, Antonio M. (1962): *La ideología de Batlle*, ed. Arca, Montevideo.

GROS ESPIELL, Héctor y **ARTEAGA**, Juan J. (1991): *Esquema de la evolución constitucional del Uruguay*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.

HALPERIN DONGHI, Tulio (1971): *Historia contemporánea de América Latina*, Alianza, Madrid.

HANDELMAN, Howard (1978): "Military Authoritarianism and Political Change in Uruguay", en *AUFS Reports*, n° 26, American Universities Field Staff.

----- (1981): "Politics and Plebiscites: The Case of Uruguay", en *Working Papers*, n° 89, Wilson Center, Washington D.C.

----- (1981): "Labor-Industrial Conflict and the Collapse of Uruguayan Democracy", en *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, vol. 23, n° 4 (págs. 371-394).

----- (1986): "Prelude to Elections: the Military's Legitimacy Crisis and the 1980 Constitutional Plebiscite in Uruguay", en Drake, P.W. y Silva, E. (Eds.), *Elections and Democratization in Latin America, 1980-1985*, CILAS, University of California, San Diego (págs. 201-214).

HUNTINGTON, Samuel (1972): *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, Buenos Aires.

INSTITUTE FOR COMPARATIVE STUDY OF POLITICAL SYSTEMS (1966): "Uruguay.

November 27, 1966", en *Election Factbook*, Institute for Comparative Study of Political Systems, Washington, D.C.

INSTITUTO DE ECONOMIA DE LA UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA (1969): *El proceso económico del Uruguay*, Dpto. de Publicaciones de la Universidad de la República, Montevideo.

JUNTA DE COMANDANTES EN JEFE (1978): *Las Fuerzas Armadas al Pueblo Oriental. El proceso político*, ed. JCJ, Montevideo.

KARL, Terry L. (1990): "Dilemmas of Democratization in Latin America", en *Comparative Politics*, vol. 22, n° 4 (págs. 1-22).

----- y **SCHMITTER**, Philippe C. (1991): "Modes of Transition in Latin America, Southern and Eastern Europe", en *International Social Science Journal*, n° 128, UNESCO, New York (págs. 269-284).

KAUFMAN, Edy (1979): *Uruguay in Transition. From Civilian to Military Rule*, Transaction Books, New Brunswick.

KAUFMAN, Robert R. (1988): "Liberalización y democratización en América del Sur: Perspectivas a partir de la década de 1970", en O'Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. (Eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas Comparadas*, Paidós, Buenos Aires (págs. 137-170).

KEY, V. O. (1955): "A Theory of Critical Elections", en *The Journal of Politics*, vol. XVII, n° 1 (págs. 3-18).

KIRCHHEIMER, Otto (1966): "The Transformation of the Western European Party Systems", en LaPalombara, J. y Weiner, M. (Eds.), *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, Princeton.

KLAVEREN, Alberto van (1985): "Enfoques alternativos para el estudio del autoritarismo en América Latina", en Orrego Vicuña, F. (Comp.), *Transición a la democracia en América Latina*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

LAMOUNIER, Bolívar (Ed.) (1991): *A opção parlamentarista*, IDESP/Sumaré, Sao Paulo.

LAPALOMBARA, Joseph (1974): *Politics within Nations*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs.

LARB (1974): *Generals and Tupamaros. The struggle for power in Uruguay, 1969-1973*, Latin America Review of Books, London.

LECHNER, Norbert (1977): *La crisis del Estado en América Latina*, ed. El Cid, Caracas.

LIJPHART, Arend (1977): *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*, Yale University Press, New Haven.

----- (1991): "Presidencialismo e democracia majoritária", en Lamounier, B. (Org.), *A Opção Parlamentarista*, Ed. Sumaré/IDESP, Sao Paulo (págs. 121-137).

LINDAHL, Göran (1971): *Battle. Fundador de la democracia*, ed. Arca, Montevideo.

LINZ, Juan J. (1970): "An Authoritarian Regime: The Case of Spain", en Allardt, E. y Rokkan, S. (Eds.), *Mass Politics: Studies in Political Sociology*, Free Press, New York (pág. 243-298).

----- (1987): *La quiebra de las democracias*, Alianza Ed., Madrid.

----- (1990): "Transiciones a la democracia", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 51, CIS, Madrid (págs. 9-33).

----- (1992): "La transición a la democracia en España en perspectiva comparada", en Cotarelo, R. (Comp.), *Transición política y consolidación democrática en España (1975-1986)*, CIS, Madrid (págs. 431-457).

----- y **STEPAN**, Alfred (Eds.) (1978): *The Breakdown of Democratic Regimes*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.

----- y **STEPAN**, Alfred (1990): "Relaciones civiles-militares en las recientes transiciones democráticas del Cono Sur de América Latina", en *Síntesis*, nº 11, AIETI, Madrid (págs. 77-85).

LIPSET, Seymour M. (1959): "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", en *American Political Science Review*, vol. 53, nº 1 (págs. 69-105).

----- (1960): *Political Man*, Doubleday, New York.

LOUIS, Julio A. (1972): *Battle y Ordóñez. Apogeo y muerte de la democracia burguesa*, ed. Nativa

Libros, Montevideo.

MAIRA, Luis (1977): "Notas para un estudio comparado entre el Estado fascista clásico y el Estado de Seguridad Nacional", en Miranda, H. (Comp.), *El control político en el Cono Sur*, ed. Siglo XXI, México (págs. 40-72).

MACADAR, Luis et al. (1971): "Una economía latinoamericana", en Benvenuto, L. et al., *Uruguay Hoy*, ed. Siglo XXI, Buenos Aires.

----- y **BARBATO DE SILVA**, Celia (1985): "Fracasos y expectativas de la economía uruguaya", en Gillespie, Ch., Goodman, L., Rial, J. y Winn, P. (Comps.), *Uruguay y la democracia*, vol. II, Wilson Center/EBO, Montevideo (págs. 9-28).

MALLOY, James (1977): "Authoritarianism and Corporatism: The Case of Bolivia", en Malloy, J. (Ed.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh (págs. 437-490).

MANSILLA, H.C.F. (1991): "Aspectos antidemocráticos y antipluralistas en la cultura política latinoamericana", en *Revista de Estudios Políticos*, nº 74, CEC, Madrid (págs. 17-42).

MARAVALL, José M^a y **SANTAMARIA**, Julián (1988): "El cambio político en España y las perspectivas de la democracia", en O'Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. (Eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Europa Meridional*, Paidós, Buenos Aires (págs. 112-164).

MARTINEZ, Ricardo (1962): *El Uruguay batllista*, Edcs. de la Banda Oriental, Montevideo.

MELGAR, Alicia (1981): "La distribución del ingreso en el Uruguay", en *Serie Investigaciones del Claeh*, nº 18, CLAEH, Montevideo.

MIERES, Pablo (1988): *¿Cómo votan los uruguayos?: Las elecciones de 1984*, CLAEH/EBO, Montevideo.

----- (1988): "Partidos políticos y cuerpo electoral", en *Cuadernos del CLAEH*, nº 44, CLAEH, Montevideo (págs. 19-35).

----- (1991): "Los partidos uruguayos y el sistema político: imágenes y desafíos del presente", en Caetano, G., Rilla, J., Mieres, P. y Zubillaga, C., *De la tradición a la crisis*, CLAEH/EBO, Montevideo (págs. 113-141).

- (1992): "El cambio del sistema de partidos y de las adhesiones políticas de los uruguayos", en Alcántara, M. y Crespo, I., *Partidos políticos y procesos electorales en Uruguay (1971-1990)*, CEDEAL, Madrid (págs. 225-242).
- MONTERO**, José Ramón (1992): "Las elecciones legislativas", en Cotarelo, R. (Comp.), *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, ed. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid (págs. 243-297).
- MOORE**, Barrington (1966): *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, Harvard University Press, Cambridge.
- MORLINO**, Leonardo (1981): "Del fascismo a una democracia débil. El cambio de régimen en Italia (1939-1948)", en Santamaría, J. (Comp.), *Transición a la democracia en el sur de Europa y América Latina*, CIS, Madrid (págs. 93-150).
- (1985): *Cómo cambian los regímenes políticos*, ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- (1987): "Democratic Establishments: a Dimensional Analysis", en Baloyra, E., (Ed.), *Comparing New Democracies. Transition and Consolidation in Mediterranean Europe and Southern Cone*, Westview Press, Boulder (págs. 53-78).
- (1988): "Las democracias", en Pasquino, G. (Comp.), *Manual de Ciencia Política*, Alianza Ed., Madrid (págs. 79-128).
- (1988): "Los autoritarismos", en Pasquino, G. (Comp.), *Manual de Ciencia Política*, Alianza Ed., Madrid (págs. 129-177).
- (1989): "Consolidación democrática. Definición, modelos e hipótesis", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, nº 3, ICP, Montevideo (págs. 87-124).
- (1992): "Partidos políticos y consolidación democrática en el Sur de Europa", en Benedicto, J. y Reinares, F. (eds.), *Las transformaciones de lo político*, Alianza Ed., Madrid (págs. 35-75).
- NICLAUSS**, Karlheinz (1982): "Political Reconstruction at Bonn", en Herz, J.H. (Ed.), *From Dictatorship to Democracy. Coping with the Legacies of Authoritarianism and Totalitarianism*, Greenwood Press, Westport (págs. 39-56).

- NOHLEN**, Dieter (1981): *Sistemas electorales del mundo*, ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- (1984): "Uruguay", en Waldman, P. (Ed.), *América Latina. Síntesis histórica, política, económica y cultural*, Herder, Barcelona (págs. 262-271).
- (1988): "¿Más democracia en América Latina? Democratización y consolidación de la democracia en una perspectiva comparada", en *Síntesis*, n° 6, AIETI, Madrid (págs. 37-63).
- (1989): "¿Más democracia en América Latina? Democratización y consolidación de la democracia en una perspectiva comparada", en *Cuadernos del Claeh*, n° 49, CLAEH, Montevideo (págs. 135-161).
- y **RIAL**, Juan (1990): "Estadística electoral del Uruguay", en *Arbeitspapier (Investigación sobre América Latina)*, n° 3, Institut Für Politische Wissenschaft, Universität Heidelberg, Heidelberg (págs. 21-60).
- NUN**, José (1969): "Latin America: the Hegemonic Crisis and the Military Coup", en *Politics of Modernization Series*, n° 7, Institute of International Studies, University of California, Berkeley.
- O'DONNELL**, Guillermo (1973): "Modernization and Bureaucratic Authoritarianism, Studies in South American Politics", en *Politics of Modernization Series*, n° 9, Institute of International Studies, University of California, Berkeley.
- (1978): "Reflections on the Patterns of Change in the Bureaucratic-Authoritarian State", en *Latin American Research Review*, vol. 13, n° 1, University of New Mexico, Albuquerque (págs. 3-38).
- (1979): "Tensions in the Bureaucratic-Authoritarian State and the Question of Democracy", en Collier, D. (Ed.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton University Press, Princeton (págs. 285-318).
- (1982): "Notas para el estudio del proceso de democratización política a partir del Estado burocrático-autoritario", en *Desarrollo Económico*, vol. 22, n° 86, Buenos Aires (págs. 231-248).
- (1988): "Introducción a los casos latinoamericanos", en O'Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. (Eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. América Latina*, Paidós,

- Buenos Aires (págs. 15-36).
- (1990): *Delegative Democracy?*, Helen Kellog Institute/CEBRAP, Notre Dame/Sao Paulo.
- (1992): *On the State and Some Conceptual Problems*, Helen Kellog Institute/CEBRAP, Notre Dame/Sao Paulo.
- y SCHMITTER, Philippe C. (1988): *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Paidós, Buenos Aires.
- , SCHMITTER, Philippe C. y WHITEHEAD, Laurence (Eds.) (1986): *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- OTERO, Jorge (1985): "La transición política hacia la democracia: el 'naipe de dos palos' y los 'campos minados'", en Gillespie, Ch., Goodman, L., Rial, J. y Winn, P. (Comps.), *Uruguay y la democracia*, vol. II, Wilson Center/EBO, Montevideo (págs. 99-127).
- PANIZZA, Francisco y FOGATHY, Theresa (1987): "El triunfo de radicales y colorados: ¿un voto por un pasado mejor?", en *Cuadernos del CLAEH*, n° 40, CLAEH, Montevideo (págs. 57-79).
- PARAMIO, Ludolfo (1991): "El final de un ciclo y la crisis de unos actores: América Latina ante la década de los 90", en *Revista de Estudios Políticos*, n° 74, CEC, Madrid (págs. 131-143).
- PEDERSEN, Mogens N. (1983): "Changing patterns of electoral volatility in European Party Systems, 1948-1977", en Daalder, H. y Mair, P. (Eds.), *Western European Party Systems. Continuity and Change*, Sage, Londres.
- PERELLI, Carina (1984): "25 de noviembre de 1984: Los programas partidarios", en *Cuadernos de Historia y Política*, n° 3, CIEP, Montevideo.
- (1990): "La percepción de amenaza y el pensamiento de los militares en América del Sur", en Goodman, L., Mendelson, J. y Rial, J. (Eds.), *Los militares y la democracia. El futuro de las relaciones cívico-militares en América Latina*, PEITHO, Montevideo (págs. 143-155).
- PEREZ, Romeo (1984): "Los partidos en el Uruguay moderno", en *Cuadernos del Claeh*, n° 31, CLAEH, Montevideo (págs. 63-80).
- (1988): "Cuatro antagonismos sucesivos. La concreta instauración de la democracia

- uruguaya", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n° 2, ICP, Montevideo (págs. 41-59).
- PHILIP**, George (1984): "Autoritarismo militar en América del Sur: Brasil, Chile, Uruguay y Argentina", en *Foro Internacional*, vol. 25, n° 1, El Colegio de México, México D.F. (págs. 57-76).
- PIVEL DEVOTO**, Juan E. (1952): *Raíces coloniales de la Revolución Oriental de 1811*, ed. Medina, Montevideo.
- (1956): *Historia de los partidos e ideas políticas en el Uruguay*, vol. II, ed. Medina, Montevideo.
- PORTILLO**, Alvaro y **GALLICCHIO**, Enrique (1988): *Montevideo. Geografía electoral*, vol. 1, CUI, Montevideo.
- PRZEWORSKI**, Adam (1988): "Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia", en O'Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. (Eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas*, Paidós, Buenos Aires (págs. 79-104).
- QUIJANO**, Mercedes (1972): "El batllismo: su política fiscal y la burguesía agraria entre 1900 y 1930", en *Cuadernos de Ciencias Sociales*, n° 2, Instituto de Ciencias Sociales, Universidad de la República Oriental del Uruguay, Montevideo (págs. 31-53).
- RAE**, Douglas W. (1967): *The Political Consequences of Electoral Laws*, Yale University Press, New Haven.
- (1993): "Análisis del sistema electoral español en el marco de la Representación Proporcional", en Rae, D. y Ramírez, V., *Quince años de experiencia. El Sistema Electoral Español*, McGraw-Hill, Madrid (págs. 1-48).
- RAMA**, Carlos M. (1972): *Historia social del pueblo uruguayo*, Edcs. Comunidad del Sur, Montevideo.
- RAMA**, Germán W. (1971): *El club político*, ed. Arca, Montevideo.
- (1989): *La democracia en Uruguay*, ed. Arca, Montevideo.
- RAMIREZ**, Gabriel (1971): *Las fuerzas armadas uruguayas en la crisis continental*, ed. Tierra Nueva,

Montevideo.

REAL DE AZUA, Carlos (1964): *El impulso y su freno. Tres décadas de batllismo*, Edcs. de la Banda Oriental, Montevideo.

----- (1971): "Política, poder y partidos en el Uruguay de hoy", en Benvenuto, L. et all., *Uruguay Hoy*, Siglo XXI, Buenos Aires (págs. 145-278).

----- (1984): *Uruguay: ¿Una sociedad amortiguadora?*, CIESU/EBO, Montevideo.

----- (1991): "Uruguay: ¿Una sociedad amortiguadora?", en *Síntesis*, n° 13, AIETI, Madrid (págs. 109-146).

REMMER, Karen (1985): "Redemocratization and the Impact of Authoritarian Rule in Latin America", en *Comparative Politics*, vol. 17, n° 2 (págs. 253-275).

----- (1989): "Neo-patrimonialism: the Politics of Military Rule in Chile, 1973-1987", en *Comparative Politics*, vol. 21, n° 1 (págs. 149-170).

RIAL, Juan (1984): "Elecciones, reglas de juego y tendencias", en *Cuadernos de Historia y Política*, n° 4, CIEP, Montevideo.

----- (1984): "Los partidos tradicionales: restauración o renovación", en Gillespie, Ch., Goodman, L., Rial, J. y Winn, P. (Comps.), *Uruguay y la democracia*, vol. I, Wilson Center/EBO, Montevideo (págs. 193-227).

----- (1985): "Las reglas del juego electoral en el Uruguay y sus implicaciones", en *Revista Mexicana de Sociología*, n° 2, UNAM, México (págs. 85-110).

----- (1986): *Uruguay: Elecciones de 1984 -Sistema electoral y resultados-*, IIDH/CAPEL, San José de Costa Rica.

----- (1986): "Las Fuerzas Armadas como partido político sustituto: el caso uruguayo 1973-1984", en *Nueva Sociedad*, n° 81, Caracas (págs. 106-116).

----- (1990): "Los partidos políticos uruguayos en el proceso de transición hacia la democracia", en *Working Papers*, n° 145, Helen Kellogg Institute, University of Notre Dame, Notre Dame.

----- (1990): "Los intereses de las Fuerzas Armadas de América Latina en sostener regímenes democráticos", en Goodman, L., Mendelson, J. y Rial, J. (Eds.), *Los militares y la*

- democracia. El futuro de las relaciones cívico-militares en América Latina*, PEITHO, Montevideo (págs. 363-383).
- (1990): *Transición hacia la democracia y restauración en el Uruguay (1985-1989)*, PEITHO, Montevideo.
- (1991): "Las Fuerzas Armadas de América del Sur y su relación con el Estado en el nuevo contexto democrático, en un mundo en cambio constante", en *Revista de Estudios Políticos*, n° 74, CEC, Madrid (págs. 55-84).
- (1991): "Los militares en tanto 'partido político sustituto' frente a la redemocratización en Uruguay", en *Síntesis*, n° 13, AIETI, Madrid (págs. 229-257).
- y KLACZKO, Jaime (1989): "Como se vota. El sistema electoral", en *Cuadernos de Orientación Electoral*, n° 3, PEITHO/CAPEL, Montevideo (págs. 63-84).
- y KLACZKO, Jaime (1989): "Tendencias del electorado: Resultados de las elecciones (1925-1989)", en *Cuadernos de Orientación Electoral*, n° 4, PEITHO/CAPEL, Montevideo (págs. 92-132).
- RICO, Alvaro (Coord.) (1989): *La resistencia a la dictadura, 1973-1975. Cronología documentada*, vol. I, ed. Problemas, Montevideo.
- ROUQUIE, Alain (1988): "La desmilitarización y la institucionalización de los sistemas políticos dominados por los militares en América Latina", en O'Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. (Eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas Comparadas*, Paidós, Buenos Aires (págs. 171-212).
- RUSTOW, Dankwart (1970): "Transitions to Democracy", en *Comparative Politics*, vol. 2, n° 3 (págs. 337-363).
- SARTORI, Giovanni (1976): *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge.
- (1980): *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, Alianza Ed., Madrid.
- (1986): "The Influence of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Method?", en Grofman, B. y Lijphart, A. (Eds.), *Electoral Laws and their Political Consequences*, Agathon Press, New York.

----- (1987): *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham House Publishers, New Jersey.

SCHMITTER, Philippe C. (1979): "Speculations about the Perspective Demise of Authoritarian Regimes and its Possibles Consequences", en *Working Papers*, n° 60, Wilson Center, Washington D.C.

----- (1988): *The Consolidation of Political Democracy in Southern Europe*, Stanford University/Instituto Universitario Europeo, Florencia.

SCHOULTZ, Lars (1981): *Human Rights and US Policy Toward Latin America*, Princeton University Press, Princeton.

SMITH, Peter H. (1991): "Crisis and Democracy in Latin America", en *World Politics*, vol. 43, n° 4 (págs. 608-634).

SOLARI, Aldo (1986): "El sistema de partidos y el régimen electoral en el Uruguay", en Franco, R. (Ed.), *El sistema electoral uruguayo. Peculiaridades y perspectivas*, vol. I, Fundación Hanns-Seidel, Montevideo (págs. 117-150).

----- (1990): "Proceso de democratización en Uruguay", en *Síntesis*, n° 13, AIETI, Madrid (págs. 147-165).

SOUTO, Antonio y **TONI**, Juan P. (1987): "Los partidos tradicionales en el siglo XX", en *Bases de la Historia Uruguaya*, n° 10, Edcs. Las Bases, Montevideo.

STEPAN, Alfred (1973): "The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion", en Stepan, A. (Ed.), *Authoritarian Brazil*, Yale University Press, New Haven (págs. 47-65).

----- (1986): "Camino hacia la redemocratización: consideraciones teóricas y análisis comparativos", en O'Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. (Eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas*, Paidós, Buenos Aires (págs. 105-135).

----- (1990): "Las prerrogativas militares en los nuevos regímenes democráticos", en *Síntesis*, n° 11, AIETI, Madrid (págs. 51-76).

STEPHENS, John D. (1989): "Democratic Transitions and Breakdown in Western Europe, 1870-1939: a Test of the Moore Thesis", en *American Journal of Sociology*, vol. 94, n° 5 (págs. 1019-1077).

- TAAGEPERA**, Rein y **SHUGART**, Matthew (1989): *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*, Yale University Press, New Haven.
- TARIGO**, Enrique (1982): *Artículos y discursos por el NO*, ed. Nuestro Tiempo, Montevideo.
- TORRES**, Cristina (1985): "Las Fuerzas Armadas uruguayas en la transición hacia la democracia", en Gillespie, Ch., Goodman, L., Rial, J. y Winn, P. (Comps.), *Uruguay y la democracia*, vol. II, Wilson Center/EBO, Montevideo (págs. 161-181).
- TOURAINÉ**, Alain (1989): *América Latina. Política y Sociedad*, Espasa-Calpe, Madrid.
- TULCHIN**, Joseph (1987): "Uruguay como Estado tapón: implicancias para la estabilidad del Cono Sur", en *Cono Sur*, n° 4, FLACSO, Santiago de Chile (págs. 7-10).
- VALENZUELA**, Arturo (1976): "Political Constraints to the Establishment of Socialism in Chile", en Valenzuela, A. y Valenzuela, J.S. (Eds.), *Chile: Politics and Society*, Transaction Books, New Brunswick.
- VALENZUELA**, Samuel (1990): "Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notions, Process and Facilitating Conditions", en *Working Papers*, n° 150, Helen Kellogg Institute, Notre Dame University, Notre Dame.
- VANGER**, Milton I. (1963): *José Batlle y Ordóñez of Uruguay. The Creator of his Times, 1902-1907*, Harvard University Press, Cambridge.
- (1980): *The Model Country. José Batlle y Ordóñez of Uruguay, 1907-1915*, Brandeis University Press, Hanover.
- VARAS**, Augusto (1990): "Las relaciones cívico-militares en un marco democrático", en Goodman, L., Mendelson, J. y Rial, J. (Eds.), *Los militares y la democracia. El futuro de las relaciones cívico-militares en América Latina*, PEITHO, Montevideo (págs. 269-290).
- VARELA**, Gonzalo (1988): *De la República liberal al Estado militar -crisis política en Uruguay (1968-1973)-*, Edcs. del Nuevo Mundo, Montevideo.
- VASCONCELLOS**, Amílcar (1973): *Febrero amargo*, s/e, Montevideo.
- VENTURINI**, Angel R. (1989): *Estadísticas electorales, 1917-1989*, EBO, Montevideo.

- VERNAZZA**, Francisco (1989): "Minoristas, mayoristas y generalistas en el sistema electoral uruguayo", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n° 3, ICP, Montevideo (págs. 35-71).
- WALDMAN**, Peter (Ed.) (1984): *América Latina. Síntesis histórica, política, económica y cultural*, Herder, Barcelona.
- WEBER**, Max (1964): *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, vol. I, México.
- WEINSTEIN**, Martin (1975): *Uruguay: The Politics of Failure*, Greenwood Press, Westport.
- WHITEHEAD**, Laurence (1988): "Aspectos internacionales de la democratización", en O'Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. (Eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas*, Paidós, Buenos Aires (págs. 15-78).
- WIARDA**, Howard (1973): "Towards a Framework for the Study of Political Change in the Iberic-Latin Tradition", en *World Politics*, vol. 25, n° 1 (págs. 206-235).
- ZUBILLAGA**, Carlos (1983): "El batllismo: una experiencia populista", en *Cuadernos del Claeh*, n° 27, CLAEH, Montevideo (págs. 27-57).
- (1991): "Los partidos políticos ante la crisis (1958-1983)", en Caetano, G., Rilla, J.P., Mieres, P. y Zubillaga, C., *De la tradición a la crisis. Pasado y presente de nuestro sistema de partidos*, CLAEH/EBO, Montevideo (págs. 41-112).
- y **PEREZ**, Romeo (1983): "Los partidos políticos", en *El Uruguay de Nuestro Tiempo (1958-1983)*, n° 5, CLAEH, Montevideo.
- y **PEREZ**, Romeo (1988): "La democracia atacada", en *El Uruguay de la dictadura, 1973-1985*, n° 1, Edcs. de la Banda Oriental, Montevideo (págs. 1-36).